# Morton Report

## WHAT TO TELL THE MINISTER

by Desmond Morton

---

## Table of Contents


- Introduction
- Doing Their Job
- Critics
- A Problem Department
- Canadian Military Careers
- Seeking the Right Structure
- Leadership
- Preparing an Elite
- "Civilization"?
- Ethics and Thémis
- Summary of Recommendations




© Minister of Public Works and Government Services Canada

National Defence Défense nationale

Canada

100-04184/

## Introduction

## How to get effective forces

Why is the effectiveness of the Canadian Forces in question in 1997? How could a brutal crime call into question a large and honourable institution? The uproar has been disproportional and the outrage ill-focussed. Events in Somalia became a pretext for a wide ranging, sometimes savage debate about Canadian defence structures, policies and values. The important issue is not who tried to keep a scandal out of the media but how best to shape defence forces to serve Canada's national interest, under civilian control and within the price Parliament will accept.

### What they don't tell the Minister

Like other Canadians, most new Ministers of National Defence know little about the Canadian Forces, beyond media myths, old war movies and inherited memories from relatives who once served. Ministers may believe that Canada is a country at peace with its neighbours, immune for 131 years from invasion, dismemberment and mass destruction. Their advisors insist that Canada lives amidst deadly dangers. Rival services and branches, and advocates for costly armament systems, from submarines to RMA computer systems, clamour for funds and support.

No wonder ministers look about for advice to anyone with no obvious allegiance to a service or weapon-system. The most "civilian" feature of National Defence Headquarters is not 62 civilians sharing power with 141 officers, it is the cacophonous politics of contending factions, engaged in all-in wrestling. Only a tough and lucky minister can find good options and propel them through a political system briefed by opposing factions. No wonder National Defence is a graveyard of ministerial reputations and its projects often fare badly.

Self-governing since 1867 and sovereign since 1931, Canada has yet to develop its own defence strategy. Instead of the services seeking allied backing for their own commitments and capabilities, Canada must create a defence structure able to recognize its own best priorities and capabilities. The geopolitics of 1997 gives us a rare chance to do so.

### Answering the Critics

The critics have a point. Canadian Forces effectiveness would improve with more pay, ample stocks of effective equipment, and enough personnel to ease overtasking. However, the Canadian Forces are as good as any military organization that has not fought a major war in half a century, and because of the self-critical professionalism of many of its members, they are better. Significant reforms since 1993 have reduced National Defence Headquarters; flag and general officer ranks have been cut; many CF Bases have been closed. Equipment acquisition programs, promised in the 1994 White Paper, will counter the real risk of general rust-out.

Against those who would disarm the Canadian Forces or reduce them to a peacekeeping gendarmerie, the government has accepted the need for a combat-capable force, capable of fighting "alongside the best against the best." A made-in-Canada strategy would determine the roles, nature and capability of such a force in a world where intense but limited wars remain painfully possible.

### DND and CF Headquarters

The 1868 diarchy of military commander and deputy minister, the unified Department of National Defence of 1922, "Integration" in the 1960s, "Civilianization" in the 1970's: all were attempts to solve problems in civil-military relations. We can learn from experience. If the Chief of Defence Staff and the Deputy Minister do not work together, they become enemies with a paralysing sting. Integration made less sense when the three services had utterly different commitments than it does now, when Canada can rethink its strategy and its commitments.

The Department needs an integrated Canadian Forces Headquarters, concerned with strategic doctrine and planning, and Eastern and Western regional commands to exercise operational control of forces within their respective regions. Service commanders and staffs at NDHQ should be responsible for the efficiency of their service, including training, promotions, logistical and administrative support during operations.

Civilians at DND are not enemies of military effectiveness, though they are often messengers for public policies some critics hate. They are often more effective than officers in putting the defence case. However, CF personnel are not civil servants, nor are their environments the same. Operations on land, sea and air are not identical and one-size-fits-all training and personnel policies have been frustrating. While the Canadian Forces must offer its men and women, regular and reserve, common Standards of compensation and justice, conditions of service, including training and promotion, will differ with the member's chosen service.

**Officer Bloat**

One in five CF members is an officer; one in four NCMs is a senior NCO. Once a sign of leadership, rank has become part of the compensation for professional skill, technical knowledge or long service. The result is a grossly inflated rank structure in which corporals who do the work of privates. Officer bloat fosters "ticket-punching" careerism, lower-rank contempt for superiors, high personnel costs and a familiar combination of over-supervision and lack of responsibility.

Rank inflation can be cured immediately by reducing all existing ranks without loss of pay. A more enduring solution would offer military service as the first of several careers, with attractive educational, training and reintegration benefits available between ages 30 and 40. A select few would fill higher appointments on an "up or out" basis. To dissipate the stultifying effects of long peacetime service, a pre-requisite for a senior appointment would be a period of successful management, leadership or academic experience outside the Canadian Forces.

**Training and Promotion**

Officers should be fewer and better educated academically and professionally (only half the current CF officers have completed a university degree). For all its merits, RMC may not be the best or most economic means of providing the CF with a fully representative cadre of officers but it should be the continuing heart of professional and technological education for Canadian officers, and a centre for the study of strategy, leadership, military history and international relations.

Promotion is a serious dissatisfier in the CF. Assessing military merit is hard in peacetime. Criteria often seem irrelevant to operational performance; some are positively perverse. Charges of favouritism and "tribal" cliques are common. Promotion and appointment boards, operating in a more transparent way, would help. Do the CF need ten commissioned and eight non-commissioned ranks? Shorter careers for

most members and an up-and-out policy would accelerate promotion. A younger CF will also allow able leaders a second career at the height of their powers. Canada gains.

**The Regular-Reserve War**

Naval, air and communications reserves have found effective roles in the Canadian Forces, but a bitter struggle between army regulars and the militia continues. The Dickson study proposed a painful restructuring, eliminating many small but historic units to create an operationally-ready organization. Will big under-equipped units be more successful than small ones? If the regimental system is valuable to more than a few regular units, some militia units should take their place on the regular order of battle. A total force concept cannot exist of the training of members is separate and unequal. All members should at least begin with common training. Select cadres should continue their professional training together.

**Responsibility and Accountability**

Military organizations depend on clear lines of responsibility and accountability. The distinction should be clear: responsibility is where the buck stops; accountability is knowing where it stopped and why and reporting the facts -- and the corrective action. Military ethics are not taught in Sunday School, though they may be learned in the playground outside. Printed codes and hours of instruction are the joy of bureaucrats and traps for the unwary and the unlucky. Ethical tests must be simple: could you explain yourself to your parents -- or the parents of the victim?

In a military organization, military ethos (*thémis* or "what's right") takes pride of place. It adapts as values change, and faster with the young than the old. This is yet another argument for a younger CF. The example of an elite officer corps will make most members prouder and more effective. Others must find other ways of life. It was not young soldiers who drove Achilles to self-destruction; it was the aged and lascivious King Agamemnon.

**"I would like you to provide me ... with**

**a paper in which you would set out your views ..."**

Long before the post-modernists, Karl Liebnitz warned that no one is objective. I agree. I am a product of influences. My great grandfather rose from militia private to the first Canadian-born Chief of the General Staff. Battles in 1866, 1885 and 1900 taught him the importance of discipline. My father joined the cavalry in 1922, led the Fort Garry Horse ashore on D-Day and ended as a temporary major general in Laos. He was a gentle man whose men loved him more than his superiors. My uncle was a successful staff officer, a failure as a wartime gunner, a lover of the French language, Quebec and fine China. His influence sent me to the College Militaire Royal in 1954 and RMC in 1957. In 1959, to the commandant's dismay, I became RMC's first Rhodes Scholar. Flat feet led me to the Royal Canadian Army Service Corps. A drunken colonel persuaded me by example to avoid liquor for the rest of my life.

I left the army in 1964 because an employer wanted my organizational skills badly enough to buy me out. I am glad that I served, satisfied that I left and proud of those who stayed. I had learned that good officers and NCOs do more to create esprit de corps than regimental histories. Not all good leaders grow with rank. Peacetime service can be stultifying. Unilingualism in all three services helped deepen Canada's deepest wound.

After eleven years in uniform, I worked on the fringes of politics, taught in four universities and spent

twelve years in administration, eight of them running a 6,000-student campus in Mississauga. I have written about Canada's history, about half of it on war and military institutions. I have lectured at the Staff College and Staff School, and occasionally at reserve messes. I have focussed on Canada's armed forces as a social and political institution. I know a little about the past and nothing about the future. I admire strategic analysts more for their chutzpah than their foresight.

Charles Stacey characterized Canadians as an unmilitary people. I am an exception, though I am more typical in respecting those who do a conscientious job, in suspecting that most stories have two or more sides, and in wondering why scoundrels and patriotism so often get entangled. When the Minister of National Defence (MND) asked for my help, I wondered why; it never occurred to me to say no. I assume that any other Canadian would have done likewise.

The Canadian Forces (CF) do a great many things right. Despite some criminal and foolish acts, present members of the CF, from private to general, are the equal of their fallible forebears. Like most Canadians, CF members are self-critical. They don't get up early in the morning to fail, but to do a better job, and to help others do so too. This report has been illuminated by that spirit, as transmitted by scores of men and women, civilian and military, regular and reserve, who have helped me respond to the Minister's invitation, for no better reason than that they care about Canada and its armed forces.

This report reflects a lifetime, but it was written during four weeks full of distractions. Its imperfections are many and obvious, and, given the traditional leakiness of National Defence Headquarters, they will soon be well known. Here are some arguments with received wisdom, and some suggestions to serve the needs of men and women who deserve well from their fellow Canadians.

**"What ought to be done to furnish Canada with efficient**

**and effective military forces in the future ..."**

## Doing Their Job

As John Mearsheimer almost alone foresaw in the summer of 1990, the fall of the Iron Curtain brought neither peace nor a New World Order. Instead, the world has endured a series of conflicts in which Canada became involved at the behest of its powerful neighbour or of the United Nations. The Gulf in 1990 and Somalia in 1992 involved Canadian troops in a war; there was hardly less danger in Cambodia, the former Yugoslavia, Rwanda and Haiti. At Oka and Kahnawake in 1990, the CF passed a test of discipline, efficiency and restraint under the minute inspection of every Canadian who cared to watch. In dangerous, difficult, stressful circumstances, with contradictory orders and sometimes with inadequate equipment, the Canadian Forces have performed with exemplary efficiency and with a toll of dead and wounded. Out of 90,000 members, a few individuals have also disgraced their uniforms.

While fulfilling heavy operational commitments, the CF have had to adjust to a policy environment unknown since the 1920s, when Canada also faced no major external threat. The Canadian Forces have absorbed significant reductions and restructuring, while adjusting to a range of legislated expectations that no precedents and few parallels among armed forces, such as the accommodation of significant numbers of women in combat units and the acceptance of unfettered sexual preference.

### Why the Abuse?

Instead of offering understanding and occasional praise, many Canadians have subjected their defenders

to a barrage of criticism and abuse. The reasons are not wholly mysterious. In the current world, however conflict-ridden, Canadians fear no imminent external threat. Falling real incomes, deepening national divisions, and widespread anxiety about the future make Canadian elites and hierarchies a predictable target.

The Canadian Forces are part of that target. They also share the discontent. Frozen or shrinking pay, inappropriate personnel policies, family stress through frequent foreign postings and transfers, a discredited promotion and appointments system helped turn senior officers and staffs into targets. A vicious criminal act in 1993, added to a few acts of gross stupidity, became a pretext for assailing a stressed and imperfect institution. Careers have been destroyed, a regiment has been disbanded and a hunger strike undermined even routine procedures of military justice. The search for fresh scandals and scapegoats continues. So should a more thoughtful effort to recognize achievements, problems and solutions.

**"In light of time constraints..."**

## Critics

Critics of Canadian defence policies and institutions attack from every point of the compass, sometimes in unexpected alliances. Pacifists and their polar opposites want soldiers out of peacekeeping. Some favour free speech for CF members -- but not if they express repugnant opinions or identify with racism. Some veterans advocate vastly expanded military capabilities; others, as distinguished, bring equal passion to their hatred of war. Some critics bring profound knowledge; some are innocently uninformed. A few are animated by old grievances; many are nostalgic for the better times of youth. In a democracy, all have a right to speak but in defence debates, the voices often come from men and women who have "done some service to the state".

For simplicity, critics may be divided between those who find fault in the Department of National Defence (DND) and those who want the Canadian Forces transformed. The former deplore politically-imposed "Unification" and "Civilianization". They contrast today's "rights-driven society with their own age of self-sacrifice. They often define policies favouring bilingualism, gender-equity, and ethnic balance as "politics" and, therefore, as interlopers in a military organization. Commanders who defend and promote such policies are denounced as careerists who have undermine military values. Conservatism is legitimate in an occupation that confronts some of the most elemental qualities of humanity. However, the past they long for is either imaginary or, in contemporary Canada, improbable. History has an implacable lesson: successful military forces are part of their society, not at odds with it. The failure of the Canadian militia to accommodate the French fact in Canada before 1914 and 1939 contributed twice to wartime weakness and division. In light of that experience, reflecting the whole Canadian society is not a source of weakness but a strength.

### An Unmilitary Military?

Some critics, more civilian than military, want the CF to be more egalitarian and democratic, more in tune with the values of civil society. Many want Canada's military to be less military, though no less dutiful, and to play a gentler role in a world that should be evolving from its ancient atavism. In 1994, the Canada 21 Council published an influential expression of this view, urging Canada to abandon most conventional forms of defence, and to adapt its forces to trying to contain a widespread eruption of conflicts over race, nationality and the maldistribution of resources. Eliminating tanks, submarines, fighters and other war-fighting weapons would cut defence costs. Filling the army with short-service volunteers would alleviate youth unemployment and reduce the expense of a career-based organization.

The Bosnian tragedy undermined Canada 21's case for lightly-trained and lightly-armed peacekeepers. At Srebrenica, such soldiers watched helplessly as thousands of civilians were herded away to be massacred. Reluctance of UN contingents to fight in Rwanda left even larger numbers to their fate. The government's 1994 white paper on defence made the case for combat-capable Canadian Forces. Our allies expect no less from us. In Somalia and Bosnia and the UN's soldiers had to be ready to fight or to be replaced by those who could.

Admittedly, many armies are not combat-capable. In most countries of the western hemisphere, the national army's most likely enemy is its own people. A century ago, the only role Canada's militia could perform dependably was aid of the civil power. However, a modern defence policy that left the CF as an armed gendarmerie for domestic use only, should be utterly repugnant to Canadians. It would be a denial of a century of Canada's experience in the world.

***Recommendation 1:***

***Roles, structures and capabilities for the Canadian Forces should be based on international military challenges, not on the assumption of domestic police or gendarmerie roles.***

**Living Now**

Whatever our memories or our prophecies, defence policy is made now. The current government inherited serious problems, many of them transferred intact from an earlier Liberal government: an uncontrolled deficit, a soaring debt and interest charges that sucked up a huge share of public revenue. The government also inherited decades of underspending on reserves of mobilization supplies, equipment and ordnance. In 1990, the Gulf War demonstrated that the CF lacked necessary equipment and ordnance for even a minor role in a short war. In 1996, the former CDS warned Canadians a year ago that their forces were not currently organized, trained or equipped to fulfil the fighting roles they had been assigned by their own government.

The extent of the shortfall was hidden because nothing untoward happened. The situation -- and its effective concealment -- explain loss of faith in political and professional leaders, and a sense of betrayal by men and women who knew who would pay the price. Morale was also affected by pay rates frozen since the end of the Cold War, inadequate stocks of equipment that, itself, was often obsolete, and a bloated hierarchy of officers whose salaries, benefits and perquisites seemed to explain the CF's other needs.

A government committed to fiscal restraint was in no position to satisfy most of these concerns. Some changes have occurred. The 1994 Defence White Paper pledged an equipment acquisition program that ended the fear of complete equipment rust-out early in the next century. In his short tenure, General Jean Boyle slashed the hierarchy of admirals and generals, and won a small pay increase for the lowest ranks. The Department cut its dollar-draining inventory of bases. After years of stalling in the name of Unification, the three environmental commands have finally come to Ottawa. The commander of Land Forces, Lieutenant-General Maurice Baril has shocked old-timers by his determination to root out institutional sexism, irresponsible drinking and incompetent officers. The present government has met its 1993 commitments to national defence.

**The Need for Strategic Understanding**

In a democracy, all policies ultimately rest on public support. Doing more in defence depends on voters. Most Canadians have an innocent view of national defence. The price of our unpreparedness has usually been paid by volunteers far away, and the ugly details have usually been buried by patriotic historians, official and popular alike. There is little public understanding that the outcomes of battle are determined far in advance and usually in peacetime. Without appropriate, functional ships, aircraft and weapons, and the ordnance, spare parts, and human skills to keep them operating, the CF cannot prepare for the roles every Canadian expects them to perform. And it will not do so if, in the absence of a strategic vision, arms purchases become the victim of political opportunism and inter-service rivalries.

In the absence of a national military strategy, recent defence history has been shaped by long, noisy struggles over the acquisition of fighter aircraft, submarines, tanks and helicopters. The news is out that, under a different name, the EH-101 helicopters are coming, because there never was a better alternative. Ignorance and opportunism were the villains of this story; the absence of a credible defence strategy allowed both to prosper.

The Defence White Paper of 1994 marked a good beginning. It was among the best of the postwar era in its realism and foresight. More than most, it has stood the test of time. It recognized that Canada needed both to share in its own defence and to participate in time-limited but high-intensity conflict. It promised a CF able to fight "alongside the best against the best". In return for substantial and sometimes painful restructuring and reductions, the White Paper promised an affordable programme of equipment acquisitions and replacements that would avert an otherwise inevitable rust-out.

Effective armed forces require arms and people. The David and Goliath story is fascinating because it is counter-intuitive: military Goliaths almost always win. What David also demonstrated was that it is not always the biggest, most complex arms that prevail, but the most appropriate and effective. Nuclear-powered submarines (SSNs) had the potential to give Canada a three-ocean navy. They may also be the key strategic weapons of the 21st Century, but quiet diesel-electric submarines are their potential nemesis. Heavy-lift aircraft could give Canada's forces global reach in peace-keeping missions but they would still be limited in what they could deliver and where. Ships with roll-on, roll-off (ro-ro) capability, might be more effective. Do we always have to own military assets? The CF might increase its airlift potential by sharing leases or purchases with private carriers, giving the crews training and status in the Air reserve.

This government and its predecessor have both been affected by a weakness of strategic thinking in National Defence Headquarters (NDHQ). Without a long-term vision, today's issues are always blinding. Since the 1970s, any strategic planning capacity at NDHQ seems to have faded. Regaining a strategic vision is a pre-requisite for effective Canadian Forces in the next century.

***Recommendation 2:***

***To meet defence equipment needs, Canada needs the capacity to develop a long-term strategic vision, a more realistic sense of appropriate defence technologies, and more imaginative ways of acquiring major weapons systems and equipment.***

**"You should feel free to range as broadly as**

**you deem useful in your advice ..."**

[ Table of Contents | Next ]

**A Problem Department**

Almost every Minister of National Defence inherits a problem department. Perhaps that is why there have been so many of them, or why the department is often viewed as a graveyard of reputations. The Department of National Defence lives in a past of half-forgotten wars, in a future of wars and threats, and, chiefly, in a grimly pessimistic present. The department's structure, culture and values are arcane; its language is a barrier to outsiders; its ethos seems increasingly repugnant in a materialistic age. Ministers have frequently had less help than they needed, as factions sought to convert them to their own point of view. In large measure, this is because Canada's defence needs are not obvious while its unmilitary preferences are always conspicuous. Beyond supporting civil authority, meeting explicit alliance commitments and answering urgent calls from the United Nations, there has seldom been a clear definition of what Canada must do in its own defence.

Ministers get a different impression. Though DND is one of Ottawa's biggest spenders, ministers soon learn that there is never enough. Competing claims are argued by three services, a score of branches, a dozen war-fighting technologies and a hundred reserve units. Veterans, mayors, honourary colonels and contractors make their case with patriotic passion. More heterogenous, the opponents of defence claim to speak for all humanity. Since Providence hides the future, predictions grow out of the past. Remember Pearl Harbour -- or Hiroshima. Forget the millennia of human conflict -- at your peril. With too little defence -- or too much -- Canada is in peril.

**Credibility and Commitments**

History tells Canadians no such thing. Often cheap and feeble, our defence policies have succeeded brilliantly. Canada has not been invaded, devastated or dismembered. Only rarely have Canadians even felt vulnerable. Unpreparedness spared us from early disasters in both world wars. Though Canada's commitments far exceeded its ability to meet them, the Cold War ended successfully. "The famous question of defence policy is 'How much is enough?'", wrote Dan Smith, "In practice, the answer has always been 'As much as you can get'. It ought to be 'As little as possible to do the job'." Frustrating though it is to defence advocates, Canada has usually got it right.

A century's experience also taught Canada's military leaders that alliance commitments were almost the only argument that could extract resources from a Canadian government. After the Boer War showed the relative popularity of fighting for the Empire, Canada's militia finally had an argument for manpower, training, and modern weapons to fight in future imperial wars. Despite the reservations of W.L. Mackenzie King and his government, the army, navy and air force all prepared to come to Britain's aid in 1939, and did so. In the Cold War, each of the services again devised their own independent and unrelated commitments. As a result, Canada's defence chiefs have been able to count on British prime ministers, German chancellors and American defence secretaries to lever resources from Ottawa they could never have secured themselves. No wonder ministers seek structural changes.

**Crisis Means Opportunity**

In 1997, DND faces opportunities as well as problems. After 1945, Brooke Claxton's progress in departmental reform was suddenly halted by the Korean War and NATO-driven rearmament. In 1964, Paul Hellyer's vision of integration and unification was incompatible with three distinct service-based sets of commitments. His vision of a "global-mobile" force had little relationship to the commitments the three services had each fashioned for themselves in the Cold War. We now breathe different air. We also

understand the post Cold War world better than we did, even in 1990. Many illusions and some fears have dissipated. External military threats are as remote as in the 1920s, but the danger of internal dismemberment reached unprecedented heights after the 1995 Quebec referendum. Tough fiscal policies have cooled fears that Canada's economy was heading for a precipice. Bosnia showed the futility of lightly-armed peacekeepers in the midst of genocide.

Canadians still live in a carnivorous world. NATO expansion fuels an embittered nationalism in a demoralized but still dangerous Russia. Environmental threats have joined the *casus belli* of a shrinking planet. The risk of conflict grows with continuing arms sales by both the former Soviet Bloc and our own NATO allies.The weapons of the weak -- hand-held anti-tank and anti-aircraft missiles, land and sea mines, diesel-electric submarines -- can only be countered by sophisticated counter-measures in the hands of highly-trained operators. Advanced war-fighting weapons are also changing in ways that few can predict. RMA (Revolution in Military Affairs) technology transforms a commander's knowledge and role on the battlefield. Remaining an ally worth having poses a special challenge to a country that no longer can afford to do a little of everything.

Should we remain such an ally? Has Canada a choice? We are a major trading nation and a homeland for an increasingly diverse population. What happens in the world is neither remote nor a matter of indifference to most Canadians. However, we do not have to remain a dutiful if sometimes grumbling dependent on the strategies of others. Almost for the first time, Canada has an opportunity to develop strategic policies that serve its own interests. This is a time, remote from mind-numbing crises, that Canada can create the machinery to think its own strategic thoughts.

***Recommendation 3:***

***Canada must take advantage of a unique opportunity to develop defence strategies that suit its own interests. This will require a staff allowed to think beyond immediate concerns.***

**"... you should know that I am especially interested**

**in your analysis and proposals ..."**

**Canadian Military Careers**

In this century, large organizations, public and private, have routinely offered their employees a full career, from apprenticeship to final pension. Military organizations were a model, from boy soldiers in the bugle corps to grizzled pensioners in Les Invalides or the Royal Hospital, Chelsea. The pattern spread giant trading organizations like the Hudson's Bay Company or the Honourable East Indies Company and, in the mid-19th Century, to railway companies with their scattered army of liveried employees and grimy engineers, governed by regulations, dependable timepieces and the assurance that dutiful and dependable employees would retire with dignity. Corporations, seeking loyalty and service, followed suit.

A generation ago, forecasters predicted that the age of lifelong careers would end, and they were right. So did the age of inflated, information-handling bureaucracies. The technology to replace millions of middle-income middle-managers and their assistants existed a quarter-century ago. It took tough times to force the pace of change in governments, corporations and, finally, in that ancestor of bureaucracy, layered hierarchies and life-long careers, the armed forces.

This is no tragedy. Many Canadians remember, often fondly, an interval of military service. The Forces offer members concentrated learning, exciting experiences and the real possibility of adventure. They also offer physical and emotional strain, urgent competition with the demands of family life, the risk of disabilities and, from leaders in all ranks, utter commitment to the welfare of subordinates and the good of the service and the country. In wartime, military, air and naval service is essentially for the young. If the CF are to be operationally ready, should it be different in peacetime? As of 30 November 1996, 23,175 of the male members of the regular force and 2,343 or 37 per cent of the women were 35 years old or over. Not a single lieutenant-colonel was under 35; only three colonels were under 40.

**A Different Career Pattern**

Consider an alternative. Instead of offering new entrants the possibility of a life-time career with a pension, the CF routinely offered a *first* career from entry to senior rank (MWO or major/lieutenant-colonel) by the age of 35. Post-career transitional allowances for education, training, establishing a business or career and lump-sum contributions to an ultimate retirement pension, would be a career attraction. These benefits would cost less than offering members an additional fifteen to twenty years of service at a rising rank. Shorter careers would require more intensive training and education and a flatter rank structure. Operational units would have a much higher proportion of their members fit for active service at home or wherever they were needed.

A younger CF would be more in touch with social changes their elders either ignore or resent. Most CF members would leave the service close to their physical and intellectual prime, with skills, experience, the prospects of acquiring new career skills, and a reputation that would make them hot prospects in a labour market increasingly geared to skills, discipline and experience. Would the CF lose valuable talent and experience? Of course, but those qualities would invigorate the reserves and they would certainly enrich the entire country.

Some exceptional members, officers and other ranks, would continue to the top ranks, preferably after exposure to further education or training or large-scale management and leadership experience in the public or private sector or with allied armed forces. This interval would broaden an otherwise narrow professional background in their respective service, expose the future leaders of the Canadian Forces to large-scale operations they would never encounter in their peacetime careers and take them "outside the box" of conventional military experience.

***Recommendation 4:***

***The Canadian Forces should consider a new career pattern that would send the great majority of members to second careers between 30 and 40, and invite a few exceptional members to advance to command positions after experiences that broadened their administrative, intellectual and leadership experience.***

**A "Total Force" Proposal**

One of the problems facing recent Ministers has been the state of the reserves, particularly of the militia. While navy, air force and communications reserves appear to have found a relatively satisfactory place in the defence structure, bitter antagonism between the regular army and the militia persists. The former regards the latter as almost useless; the latter blame the regulars for robbing them of equipment and funds, using their budget as a supplement to be exploited for regular force needs.

The reorganization urged by the Dickson Committee in 1996 promises larger, efficient units at the expense of many small ones. It does not ensure that reservists will feel any incentive to serve long enough to acquire serious military skills or that new units, any more than the old, will have the equipment and financial resources to make them attractive to new members or useful to the army as a whole. While the navy in particular has real roles for its reserves, and appropriate ships, equipment and training facilities, the army sees the militia as a whining second-rate rival while the militia sees the regulars as selfish bullies. The only solution is to give both components of the army a shared experience and interest.

Can a "total force" concept survive with separate and unequal training? All soldiers should enlist for 18-24 months of training and service, with a significant proportion moving to reserve units at the end of their commitment, some, by preference, choosing an additional term in active duty units. A cadre continuing their training as potential officers and NCOs. This would provide Canada with a constantly changing active duty force, younger but hardly less professionalism than at present. It would ensure higher levels of training among reservists used to augment regular units.

Most regular force army units inherit the identity and traditions of units chosen for the permanent force in 1920. This heightens the barriers between regular units and militia. Replacing most of the nine existing infantry battalions in the regular force order of battle with battalions based on efficient militia regiments would end the appearance of a cliquish monopoly, give other proud traditions a chance to flourish, and link the army with more regions and communities. While junior officers and NCOs should be promoted within their units, more senior officers and NCOs would have their careers protected by branch-wide lists.

***Recommendation 5:***

***Within the CF the alienation between the regular army and the militia can only be resolved by creating a common interest through greater integration of training, operations and administration, and rotating existing units in the regular order of battle.***

**"... concerning the management and command of the Canadian Forces ..."**

**Seeking the Right Structure**

When Sir George-Etienne Cartier created the Department of Militia and Defence in 1868, he boasted of setting in place the keystone of the arch of Canadian nationality. He also created a department with two heads, a military commander (known successively as the Adjutant-General, the General Officer Commanding, the Chief of the General Staff, the Chairman of the Chiefs of Staff and, since 1964, the Chief of the Defence Staff), and a civil head known invariably as the Deputy Minister. It was a successful recipe for conflict. Unless deputy ministers were weak, ex-military or both, most ministers preferred their advice. Of the first ten military heads, only one finished his full term.

From Sir Frederick Borden to the present, successive defence ministers have wrestled with their departmental structure. In 1904, Borden reached past his official advisers to create a Militia Council. His successor, Sir Sam Hughes, ignored all professional advice and consulted himself and, occasionally,

personal cronies. After the First World War, in 1922, Mackenzie King asked George Graham to create a single defence department to reconcile the defence needs of a uniquely unthreatened country. Graham's goal, "a well-organized, snappy defence force that will be a credit to Canada without being too expensive", may be recognized by his successors. It was a goal more hoped for than achieved. In Graham's integrated department, the Defence Council became a battleground for the three services and their commanders. In wartime, the department split three ways.

The postwar minister, Brooke Claxton, struggled to integrate the quarrelsome services. By appointing a Chairman of the Chiefs of Staff, General Charles Foulkes, Claxton hoped to gain "integrated" advice. However, Foulkes had almost no staff, and the service chiefs jealously guarded their access to the minister. By 1963, spiralling costs helped lead Paul Hellyer to advocate staff integration and unification of the three services: so did his experience of competing and conflicting advice. The result, by 1964, was a new Canadian Forces Headquarters (CFHQ) under a powerful Chief of the Defence Staff (CDS). When Pierre-Elliott Trudeau became prime minister in 1968, he was eager to curb the influence of military policy-makers with their pro-NATO leanings. When Donald MacDonald became MND, he favoured the advice of his deputy minister over that of the CDS. Claims of ill-advised and poorly managed spending led to appointment of a Management Review Group in 1972. The outcome included disappearance of the CFHQ and an integrated, civil-military NDHQ headed by a diarchy of DM and CDS.

The Hellyer and MacDonald changes were bitterly resisted. Had defence ministers changed the structure because they did not like the advice it delivered? Perhaps, but who would welcome advice that included exaggerated risk assessments, unresolved conflicts among competing interests and a measure of self-promotion by senior advisers. The changes were associated with economies in the defence budget, though the savings were mostly returned to the Treasury rather than buying new weapons and equipment. Disgruntled members of the newly unified CF blamed the new bureaucracy, not prime ministerial policy.

Unification did not alter pre-existing commitments that sent the services (now called "environments") in three different directions. Not only had Canada's three armed services never fought as a national force before 1968, they would not do so afterwards. Unified headquarters in Europe, the Gulf and Somalia had no major tactical role. Criticism of the new systems continued. In 1978, the Progressive Conservative opposition promised to end Unification, though the chief results of the change of government in 1984 was a return to distinctive service uniforms and "environmental" headquarters at Halifax, St-Hubert and Winnipeg. Other problematic aspects of unification, particularly in personnel and training policies, persisted.

**Unification's Successes**

A Minister who promised to abolish Unification would certainly be applauded. The applause would soon turn sour. Unification solved or eased some old problems of triplication and confusion. Though the route may have been tortuous, Hellyer's reforms gave Canada early experience with systems that Australian, British and American defence departments have adopted, mixing military and civilian expertise, unified theatre commands and a greater range of common administrative and logistic services. If the CF gained less from the integration-unification-civilianization experience than it should have, was it because few in policy-making positions thought beyond tactical cost-cutting and administration to explicitly Canadian defence strategies. And few of their critics thought beyond narrow service interests.

That moment has come. Unlike older veterans, current members of the CF have known no other system,

and they have made it work. In strategic terms, integration of the three services makes more sense in 1997 than it did in the 1960s. Hellyer's system created a strong professional leader for the CF. The CDS is the senior military advisor to the government but protected from its political whims. Both the Minister and the CDS need a strong deputy minister, not to second-guess military policies or public relations, but to manage finances, non-operational administration and relations with the rest of the Ottawa bureaucracy.

The two senior permanent heads of the department will always face pressure to be rivals, but they also need each other. Conflict will be reduced if the MND recognizes that the CDS is the country's senior military commander, if the CDS avoids "pulling rank", if the DM remembers the job description, and if all share a common mission. Believe it or not, this has far more often been the case in the Department of National Defence than the exception.

***Recommendation 6:***

***So long as the department has two heads under law, there will be a measure of diarchy but the tensions can be eased by clear definition of responsibilities, and a mutual recognition of departmental interests.***

**Unified and Service Headquarters**

The CDS needs a headquarters capable of planning and directing CF operations and of designing and developing Canada's first home-grown defence strategy. Formulating defence plans and specific applications of CF resources is a major and continuing task. Under the CDS and a Vice Chief of Defence Staff (VCDS), command of the Canadian Forces should be delegated to unified operational Commands in Western and Eastern Canada, responsible for naval, military and air units and their activities within the respective regions. The two Commands might also be responsible for planning and executing overseas operations in their respective halves of the globe. Alternatively, such missions might be prepared and controlled by the CDS through unified task force headquarters. These staffs would exercise major responsibilities, and their members must have appropriate training and experience. How this might be achieved is discussed below.

Separate from, and subordinate to, the CDS, and to the two new unified commands would be service chiefs, each responsible for the training and efficiency of members and units, regular and reserve, of each service. Service commanders would be responsible for appointments, promotions and those personnel policies related to the efficient functioning of the service. Thirty years of experience has demonstrated that one size does not fit all service and branch environments, and some approaches to standardization have seriously undermined morale and efficiency. Rank structures, physical performance expectations and the role of officers as leaders are examples of real differences.

**"Purple" Interests**

A crucial question remains: who will be responsible for members who support operational roles, and who are as essential to the CF as pilots, coxswains and gunners? As Hellyer recalled in his memoirs, it was their fear of being relegated to a "purple" service that fuelled the concept of a single-uniform CF. In peacetime, their vital role in operations is easily forgotten, allowing, for example, "double-hatting" of Mobile Command (FMC)'s service battalions. Because each service has different needs the best alternative is, as at present, association with the services, with each service commander responsible for the most efficient balance of operational and support units, reserves and regulars, military and civilians

within their personnel allocations. The base system has already evolved to give almost every CFB a service identity but common administrative Standards.

***Recommendation 7:***

***The commander of the Canadian Forces needs a unified staff both for his advisory function and to develop the strategic overview that Canada has so far lacked. Operational command of the Canadian Forces should be exercised through two unified regional commands. All other command structures, except those required for specific service formations and for bases should be disbanded to provide resources for these commands.***

***Recommendation 8:***

***Each service should have a commander and staff in Ottawa responsible for operational training and efficiency for members and units of the service, including policies for the selection, promotion and service of officers and other ranks of the service.***

Is there a clear, simple explanation of NDHQ and how it functions for members? There was no counterpart to a familiar old pamphlet, *Organization and Administration in Canada*, nor was there a more modern substitute. Substitutes seemed either slick or baffling. How do individual members learn about their organization and how it affects them. Who explains why pay is frozen but rents and premiums rise. Information will not always alleviate discontent but its absence is a guarantee that negative rumours will flourish.

***Recommendation 9:***

***The CF should review how well it informs members about their organization and its administrative systems. Are current systems more elaborate than effective?***

How much does this leave of Canada's great experiment in unification? What works. Canada needs unified staffs, committed to a strategic view of Canada's defence needs, headed by a CDS who serves as the defence advisor to the government and who exercises through a VCDS and regional commands, operational command over the Canadian Forces. The economies of administrative scale continue. Members join the CF as individuals, share common pay scales, benefits, a common system of military justice and a host of institutions and systems that have proved themselves over almost two generations. They also join their service of choice and share its challenges, opportunities and differences.

Like any human experiment, Unification has had its successes and failures. It should cease to be a blinding dogma and become a useable foundation, with a unified command strong enough to ensure that it gets the benefit of the doubt over service particularism. In truth, that has been happening since the mid-1970s.

## "The Officer Corps..."

### Leadership

Who is entitled to lead? And why should anyone follow? These are profound questions, too easily solved by law, regulations, badges of rank, and a loud and even abusive voice of command. In schools, more is taught than is learned; in organizations, many more orders are given than are obeyed. Would-be leaders

may imagine that shrieked commands or coarse abuse are part of established military or naval custom, or that film depictions of oppressive drill sergeants and hysterical commanders represent "best practices" for the CF. Leaders who can compel obedience in daylight lose it at night.

Though the knowledge is fading with time, we know a lot about the kind of leadership that made Canadians effective in war -- and what failed. Present-day Canadians are no more impressed than their victorious ancestors by bullying and insults. It takes little historical research to discover that Canadians have never responded well to such treatment, nor have other effective warriors. Such behaviours, too commonly encountered in both regular force and reserve training, are evidence not of valued traditions but of weak self-confidence and low personal esteem.

The Canadian Forces should take a hard second look at how its leaders are selected and trained and, above all, those who set the standard. This is no concession to an over-indulged modern generation. On the contrary, it is founded on the experiences that made Canadians effective in battle over a long and sometimes bloodstained century.

***Recommendation 10:***

***The CF should review the models of leadership presented at all levels, from flag and general rank to junior NCO to ensure that our considerable experience of leading Canadians in war and peace has not fallen victim to more contemporary bad examples.***

**"Officer Bloat"**

On 30 November 1996, 13,991 of the 63,704 members of the regular CF, or 22 per cent (1,474 of the 6,393 serving women, or 23 per cent) held or sought the Queen's commission. Critics call this "officer bloat". It is not uniquely Canadian, though the CF appears to be a leader. Like many organizations, Canada's military has evolved from a pyramidal profile into an almost egg-shaped hierarchy, with 6573 regular force captains and only 4559 privates. There is an admiral or general for every 723 lower ranks. Bloat extends to the non-commissioned ranks, with a senior NCO (sergeant or above) for 3.33 lower ranks. Each Chief Warrant Officer can find 71 subordinates.

How come? The CF reflect a society in which one in five now have university degrees, compared to one in thirty in 1945. A host of professional and technical specialists, from pilots to chaplains, require commissioned rank. Without rank and the accompanying pay and status, how would the CF retain skilled, experienced members. Turning privates, seamen and aircraftsmen into so-called "Hellyer corporals" solved an urgent retention problem. If sergeants now led infantry sections, and captains commanded platoons, only traditionalists cared. And, except for the Ruritarian image, does rank inflation really matter?

The answer is yes. Other egg-shaped organizations, notably large private corporations, have trimmed layers of hierarchy because they were extravagant and, worse, inefficient. In the CF, "officer bloat" is costly. It nourishes the image of a vast, self-serving hierarchy preoccupied with its own employment and promotion. This may be grossly unfair but perceptions are powerful. They may even be justified. An excess of officers and NCOs debases the hard currency of authority. If rank is distributed as a material benefit, how can it be equated with the harsh responsibilities of leadership? A surplus of officers ensures a succession of bureaucratic projects that enhance the careers of those who invent them, fill endless person-years, lay waste the forests with their consumption of paper and distract operational units from their proper role.

**Shrinking the Ranks**

Not all CF officers will be charismatic combat leaders. Some are commissioned because of exceptional technical or professional knowledge, or because of heavy responsibilities as pilots, ship handlers and technicians. Nor will all NCOs be disciplinarians. However rank is not a badge of social status but a measure of dedication to the privilege of leading fellow Canadians into dangerous, difficult work. Pay and privileges need not to linked to powers of command. Other armed forces use a variety of ways to meet the need to compensate skill, proficiency and professional expertise while the great majority of those with rank, commissioned and non-commissioned, exercise authority and leadership.

Reducing "officer bloat" will be hard. Like any threat to status and self-interest, it will be bitterly resisted. There must be fair, carefully considered alternatives to respect and retain those who have been rewarded with rank as a form of compensation. Special allowances and appropriate insignia are familiar military solutions. A bold step would be to direct all ranks to take one step back without loss of pay, restoring authority and legitimacy to the ranks of corporal and lieutenant. Those caught in this transitional step could be recognized by an appropriate distinction. Many organizations, including some allied armed forces, have "delayered" their hierarchies. Do the CF need ten officer ranks including two kinds of lieutenant and four levels of flag or general rank? Are eight non-commissioned ranks, including two types of corporal, necessary? If commodores and brigadier-generals were once again appointments, not ranks, the flag/general officer list would drop from 88 to 37.

Commissioned or non-commissioned, officers must be an elite.

***Recommendation 11:***

***The number of officers and senior non-commissioned officers has grown too large for rank to be identified with leadership and responsibility. Some of this bloat would be reduced by a review of the rank structure and even the number of ranks. Some would be cured by pay scales and status recognition that distinguished between professional expertise, technical skill and military rank and leadership roles.***

**" ... including selection, promotion and leadership ..."**

[ Previous | Table of Contents | Next ]

**Preparing an Elite**

If CF officers are to be scarcer and more powerful, how should they be chosen, educated and trained? Barring an unthinkable form of compulsion, young Canadians will respond to the traditional appeals of a military or naval career, and some new ones -- dramatic new technologies, and a chance to protect fellow humans from the merciless consequences of war and such accompanying terrors as sea- and land-mines. Many of the young officers already attracted to the forces are impressive men and women. They are proof that much works well in the contemporary CF, and that those who proclaim its doom do not know it very well.

The system of service colleges has worked well too. The Royal Military ollege is better than it was: the addition of women is a part of the reason. Sadly, the College Militaire Royal de St-Jean, has been lost. It played an extraordinary role in opening the higher ranks of the CF to two seriously under-represented groups, Atlantic-Canadians and French-Canadians. Will RMC be able to repeat CMR's achievement in diversity? Can it, at acceptable cost, continue to offer excellent academic programmes in Arts, Sciences and Engineering in both language and in small classes. Can RMC broaden its attraction beyond the relatively narrow pool of young Canadians from whom it now recruits? As a very small university, offering a broad range of arts, science and engineering programs, the RMC may have become too expensive for its undoubted return.

At the same time, every commissioned officer in the CF should have a completed first degree. When one Canadian in five completes such a degree or its equivalent, this is no longer an elitist pre-requisite for a commission in Canada's armed forces. No self-professed profession would accept less. Members from the ranks and highly qualified applicants should be assisted to complete a bachelor's degree in science, engineering, arts and other appropriate fields, pursuing intensive professional training during their summers. University education would expose would-be officers to their civilian contemporaries and to the range of conflicting ideas and experiences they will face throughout their careers.

RMC has earned its place in the training of officers for the Canadian Forces. Its faculty and facilities can provide a two-year pre-commissioning course for the majority of regular and reserve officers. It can also be the base for a distance-learning defence university, with a badly-needed Canadian war college for the strategic, political and technological education of senior officers and their civilian counterparts. RMC's historic campus should be the continuing heart of professional and technological education for Canadian officers, and an internationally recognized centre of scholarship in strategic studies, military history, defence science and technology, and international relations. RMC should also be the location for an academy of leadership, with a broad-ranging mandate to study how to get the best out of Canadians in many fields.

***Recommendation 12:***

***Future CF officers should have a university degree or equivalent.***

***Recommendation 13:***

***RMC's role as a public university should be reviewed in light of its costs and its ability to attract potential members of a fully representative Canadian officer corps. RMC should retain and develop its role as Canada's defence university and its special role in military research and scholarship should be enhanced. In particular, it should develop a broad-ranging study of leadership.***

**Promotion by Merit**

Promotion policy raises serious criticism within the CF. In the half-forgotten past, seniority was the operating principle: unblemished service plus longevity finally brought an officer or NCO to the top of a corps, branch or regimental list and the next vacancy was his. Only "a bloody war or a sickly season" accelerated the process. Beyond predictability and a certain fairness, the system had few virtues. No wonder merit was preferred. Advancement would come to those with energy, initiative and success in meeting professional and personal criteria. The worthy would be promoted before the years had blunted them; the unworthy would eventually recognize their limitations and seek other careers.

Yet how can merit really be assessed in a warlike organization at peace? In war, the test may be victory; in peace, successful aggression leads to a court martial. Nineteenth Century promoters of merit-based promotion favoured lengthy written examinations. Critics complained that these favoured good memories and bookish cleverness. If PERs were once too generous to be meaningful, are they now too severe -- or too biased in favour of a few chosen early for advancement? Does merit favour those who exercise authority or those who avoid it for fear, in an old militia phrase of "running against a snag"? Should an ambitious officer touch some unit "tar-baby" and, like Br'er Rabbit, risking having some tar stick. Or do prudent officers learn to leave problems for successors willing to risk "a shadow" on their record? "Merit" can be full of perverse incentives.

There is no fully satisfactory practical answer to the critics of almost any merit system, beyond a determination to make it fair, transparent and successful on its own terms. Major appointments in the CF should be filled by a search and appointment board process that defines positions and the special circumstances and specific goals that the newly-appointed officer will meet, and opens competition to all comers who meet reasonable criteria of training and experience. Such an arrangement does much to circumvent favouritism and bias. Higher commanders must, of course, retain the right to choose from appropriate candidates since their own performance will depend on a shrewd selection of subordinates.

Disappointment and frustration will continue. Short of choosing officers by election, unknown in the CF since 1860, any system of selection will disappoint able, ambitious men and women. A system of shorter, more intense careers (see above) would help. Merit decisions that affect a few years of a first career will matter less to a person than those that shape an entire lifetime. At present, disappointed officers can spend long, frustrating years waiting for a pension.

One surprising discovery was that citations for the Order of Military Merit are not public documents, though the order includes most senior officers of the CF. The traditional purpose of such decorations, example and emulation, is not served. Instead, the current arrangement encourages a cynical view that the Order "comes up with the rations" for officers of sufficient seniority.

***Recommendation 14:***

***All merit-based promotion systems, particularly those that test military abilities in peacetime, will have their limitations. However, the CF must address widespread concerns about favouritism and bias and consider the use of appointment and promotion boards to establish lists of qualified candidates to be selected by higher commanders.***

***Recommendation 15:***

***To serve the full purpose of emulation and example, citations for the Order of Military Merit should be public documents***

**"... the place and role of civilians in the**

**Department of National Defence;..."**

**"Civilianization"?**

Like the Deputy Minister, civilians have been part of Canada's defence establishment since 1868, from the storekeepers with the honourary rank of lieutenant colonel, who presided over each military district's rotting tents, moth-eaten blankets, and desiccated medical stores, to the armoury caretakers. Friction between military and civilian members of the department is almost as old. Part of the heat rises from the struggle for scarce and often shrinking funds, even more arises from different perspectives, experience, roles and career expectations of military and civilian members. On bases, the prewar resentment at politically-appointed employees was superseded by resentment at union contracts, grievances, and other intrusions of civilian life on military values.

However, to the critics of the department, "civilianization", usually refers to the MRG-inspired changes to the organization of NDHQ during the early 1970s, which broke down divisions between the Department and Canadian Forces Headquarters, put the Deputy Minister and the Chief of the Defence Staff together, introduced civilian expertise to policy planning, and transformed defence headquarters, in the eyes of its enemies, into a vast civilian bureaucracy, insensitive to service needs and incapable of responding in a crisis without massive reorganization. Worse, military commanders have been co-opted into the bureaucracy by prospects of promotion. Once enmeshed in NDHQ, they ignore service priorities, mute their criticisms and tolerate such intrusions on naval and military tradition as the Human Rights Act and the Charter of Rights and Freedoms.

This portrayal, while enthusiastically applauded in military and ex-service circles, ignores some truths. Like most military headquarters, NDHQ has always been routinely denounced as an overgrown, self-serving, unfeeling, ineffective bureaucracy. Like most criticisms, there is some truth, some exaggeration and some desire to find an agreed scapegoat for unresolved disagreements. The Navy knows that a civilian deputy minister, Georges Desbarats, saved it from extinction twice between the wars. Its remarkable success in equipment programs in the 1980s may be a reward for its political sophistication and an Ottawa network that has a powerful civilian component. Other services might stop fulminating and start studying. Moving service headquarters to Ottawa will help. Extracting some administrative functions from Ottawa and transferring them to other centres could lower NDHQ's artificially inflated size, though the real cost of such moves should first be weighed against the symbolic benefits.

**Conveying Messages**

Civilian officials in the Department convey messages someone has to deliver. A government ready to sacrifice Medicare, the CBC and cheap university tuition is not going to dig for money because Canada spends less on defence than other G-7 nations: ministers and voters are too preoccupied with climbing out of the G-7 debt cellar. Unbeknownst to those who remain wilfully ignorant of how governments work, civilians carry DND's message to the rest of the Ottawa bureaucracy in ways that get results. This is the testimony of those few senior officers who understand the system. The heirs of Colonel Walker Powell and General Maurice Pope are unsung heroes of policies that are imperfect but far from failures.

An intertwined civil and military presence at NDHQ resembles the British and the Australian defence departments. There, too, the military chief and civil heads share "the same box". Having 66 civilians in executive roles at NDHQ (compared to 141 military officers of comparable rank), may have made DND more effective within the Ottawa bureaucracy and in getting value for taxpayers.

Civilian officials may be sceptical of military professionals -- as they are to those involved in education, environmental protection or the delivery of health services. Those who take the military message on faith and transmit it with eloquence and enthusiasm risk the fate of a Perrin Beatty. Others need to be persuaded, and sometimes, frankly, the arguments are not convincing. Whose fault is that? Blanket denunciations of a civilian presence in NDHQ often ignore the significance of wider government policies, wise and foolish. There has seldom been a time when DND could be a rule unto itself and now is not one of them. Treasury Board policies on pay and benefits, the excesses of PS2000, even arbitrary interpretations of the Charter are realities the CF cannot escape.

A sensible member of the CF may curse the mud, the rain and the gathering darkness, but he or she uses the conditions if possible to help achieve the mission. Civilian officials are the CF's best allies in Ottawa, since officers frankly have come to lack credibility as objective interpreters of Canada's defence needs. Few defence ministers and certainly no cabinet expect that kind of answer from a Chief of the Defence Staff. Officers may not like it, but competent civilians give sound advice political credibility.

"Civilianization" is also a term applied to pay and personnel policies designed the standardize service pay and compensation with that of other member of the Public Service of Canada. These policies have been blamed for rank inflation in the 1970s, when officers sought to match their income and status with civilian executive grades. Other policies sought to reduce differences between federal employees and members of the CF despite very different conditions of service, duties and responsibilities, and despite the nature of the military member's contract with society. While recognizing the inevitable temptation to seek beneficial comparators, some of the resulting practices have resulted in unfairness. These should be carefully reviewed, and, where necessary corrected. In general military and civil service ranks should be uncoupled, while military personnel costs should be constrained within global budgets.

***Recommendation 15:***

***Criticizing "Civilianization" sometimes confuses the message with the messenger. Civilians bring valuable skills and knowledge to the CF and their role is indispensable.***

***Recommendation 16:***

***Extending some civil service personnel practices and policies to military personnel has demoralized CF members whose contract with the State is wholly different. This form of "civilianization" should be carefully reviewed and corrected.***

**"... and, most important, the issue of responsibility and**

**accountability in the military."**

**Ethics and Thémis**

In Achilles in Vietnam, a study of victims of combat stress, Jonathan Shay profits from Homer's Iliad to

gain understanding of the minds of modern soldiers. At the root of Achilles's ultimately self-destructive rage was King Agamemnon's gross breach of thémis, a Greek word that encompassed all the social and human conventions embodied in the phrase "what's right". Since war requires behaviours that are so obviously "wrong" -- killing and hurting the enemy, destroying property, even lying and deception -- participants must cling to "what's right" or, like Achilles, risk losing everything.

Thémis means fairness in everything from promotion to the distribution of dangerous or dirty jobs. It means sticking by subordinates, members of the same unit and, ultimately, the same alliance, because cohesion is perhaps the second most essential military virtue after courage. It helps explain why most men and many women object to the concept of women in conflict, but equally resent that women, once enlisted on a basis of equality, should be exempted from danger. It offended thémis that only the most junior ranks seemed to be singled out for punishment in the death of Shidane Arone, or that General Jean Boyle failed to support his subordinates. His oath as a witness had no such standing. Traditionalists insist officers of one service cannot understand "what is right" in other services. Thémis varies for members of a warship's complement, an air force squadron and an infantry company.

**Bureaucratic Prophylactics**

Reformers may distinguish appropriate ethnical conduct from a military thémis. Traditionalists insist that a soldierly ethos is not learned in Sunday School, though it may be inculcated in the playground outside. The contradiction is hard to resolve; attempts to do so may fall into hypocrisy. Printed Codes of Conduct for the Canadian Forces are bureaucratic prophylactics against external critics. Like fulsome "mission statements", they are of more value to cunning careerists than to men and women faced with tough choices. If moral instruction made people proof against immorality, would we have faced the epidemic of sexual abuse by members of religious orders in orphanages, residential schools and juvenile reformatories? If words cannot be remembered, they are irrelevant. Compare the latest CF statement to the simple test offered by a former general: "could you explain what you did to your mother -- or hers?"

Starting from "thémis" helps explain the frontiers and the core of a military ethos. Can an ethos also evolve? If not, we would routinely slaughter or enslave prisoners, butcher the wounded and, like Achilles, desert when our feelings were offended. Canada insists that the CF operates in both official languages, that racial difference will be ignored -- as they were in Nelson's navy and Napoleon's army, and that gender differences and sexual preferences will be accommodated. The last is an innovation, though not for Canada alone. The very limited evidence to date suggests that it can work -- and that the CF can double its pool of dedication and talent by doing so. Change happens fastest among the young, another powerful argument for a younger CF.

**The Power of Example**

No official precept and no good idea will ever be stronger than a good example. The special role of the officer, whatever her or his limitations of experience and knowledge, has been to exhibit a higher sense of "what is right" than subordinates. This expectation ranges from the tradition that officers do not use foul language to the expectation of disproportionate sacrifice in battle. Behavioural expectations for officers are the core of military academy training, whether at Sandhurst, St-Cyr, the US Military, Naval or Air Academies or at Canada's Royal Military College. This experience is more influential than legalistic instruction about a member's duty to refuse an unlawful order or the moral labyrinth of "snitch lines"

Combat is not yet obsolete in 1997. It is the environment that CF members prepare for in their training

and they have experienced often since 1989. Those who overlook a booby trap, miss a blip on a radar screen or land in the right place at an unlucky moment pay with lives or with terrible injuries, not theirs alone, but of their crew or section. All warlike environments, land, air and sea, demand an extraordinary level of collective responsibility, vertical and horizontal. organizations.

**Who is Answerable?**

Military organizations depend on clear lines of responsibility and accountability. The distinction is clear: responsibility is where the buck stops and where, ideally after a repeat failure, heads roll; accountability is knowing where the buck stopped and why, and reporting the facts -- and the corrective action. Responsibility is the rationale for military discipline: the clear line of a military hierarchy contrast with the comforting fuzziness of shared involvement in decisions usually associated with committees. Responsibility lies at the core of all military training, from recruit PT to staff exercises.

To be real, however, responsibility has to be limited to reality. To hold an officer responsible for what she or he could not have known or be expected to know reproduces the political fiction of ministerial responsibility, in which a politician is blamed for every act or omission of an entire department. What both ministers and superior officers must show is accountability -- knowledge plus the responsibility to correct a failure.

Accountability defines the ultimate responsibility of commanders for all that happens under their command. In The Iliad, it was not young warriors but Agamemnon the king who undermined what was right. The young took their lead from their leaders, from those who knew best but who were too greedy and too compromised to remember that they, not the Gods, kept the army together. If the Canadian Forces in 1997 are in a crisis, it was not because of politicians or "pacifists", journalists, or "whistle-blowers". Those who leaked ugly secrets to the press gained nothing but the risk of exposure and expulsion an organization most of them wanted to save. It was a mark of their frustration that they felt compelled to expose their superiors to regain pride in a disciplined, effective military force. Those superiors, military and civilian, who were accountable were also responsible.

"The fault, dear Brutus, lies not in our stars but in ourselves." Actually, Cassius, it does lie in our stars -- or maple leaves and gold stripes. Conditions that lead to self-serving careerism, cliquish favouritism, officer bloat, and out-dated attitudes to reservists, women and minorities fade quickly when leaders give meaning to the words on their commissioning scrolls. Accountability and responsibility will again be part of the structure of an organization that sees itself and its mission as a whole: the defence of Canada and its people.

***Recommendation 17:***

***Resort to formal statements on ethics and mandating formal instruction on the subject will be less effective than the assertion of simple, memorable guidelines reinforced by the power of example, beginning at the highest ranks.***

***Recommendation 18:***

***Responsibility and accountability are distinctive and important factors in command. Senior officers are responsible for ensuring that both processes work among subordinates. Responsibility is enhanced when there is more emphasis on learning from mistakes than on maintaining a facade of "zero defects".***

***A Summary of Recommendations***

Recommendation 1:

Roles, structures and capabilities for the Canadian Forces should be based on international military challenges, not on the assumption of domestic police or gendarmerie roles. and political processes in Ottawa.

Recommendation 2:

To meet defence equipment needs, Canada needs the capacity to develop a long-term strategic vision, a more realistic sense of appropriate defence technologies, and more imaginative ways of acquiring major weapons systems and equipment.

Recommendation 3:

Canada must take advantage of a unique opportunity to develop defence strategies that suit its own industry. This will require a staff allowed to think beyond immediate concerns.

Recommendation 4:

The Canadian Forces should consider a new career pattern that would send the great majority of members to second careers between 30 and 40 and invite a few exceptional members to advance to command positions after experiences that broadened their administrative, intellectual and leadership experience.

Recommendation 5:

Within the CF the alienation between the regular army and the militia can only be resolved by creating a common interest through greater integration of training, operations and administration, including rotating units in the regular order of battle.

Recommendation 6:

So long as the department has two heads under law, there will be a measure of diarchy, but the tensions can be eased by clear definition of responsibilities, and a mutual recognition of departmental interests.

Recommendation 7:

The commander of the Canadian Forces needs a unified staff both for his advisory function and to develop the strategic overview that Canada has so far lacked. Operational command of the Canadian Forces should be exercised through two unified regional commands. All other command structures, except those required for specific service formations and for bases should be disbanded to provide resources for these commands.

Recommendation 8:

Each service should have a commander and staff in Ottawa responsible for operational training and efficiency for members and units of the service, including policies for the selection, promotion and service of officers and other ranks of the service.

Recommendation 9:

The CF should review how well it informs members about their organization and its administrative systems. Are current systems more elaborate than effective?

Recommendation 10:

The CF should review the models of leadership presented at all levels, from flag and general rank to junior NCO to ensure that our considerable experience of leading Canadians in war and peace has not fallen victim to more contemporary bad examples.

Recommendation 11:

The number of officers and senior non-commissioned officers has grown too large for rank to be identified with leadership and responsibility. Some of this bloat would be reduced by a review of the rank structure and even the number of ranks. Some would be cured by pay scales and status recognition that distinguished between professional expertise, technical skill and military rank and leadership roles.

Recommendation 12:

CF officers should have a university degree or equivalent.

Recommendation 13:

RMC's role as a public university should be reviewed in light of its costs and its ability to attract potential members of a fully representative Canadian officer corps. However its role as Canada's defence university and its special role in military research and scholarship should be enhanced.

Recommendation 14:

All merit-based promotion systems, particularly those that test military abilities in peacetime, will have their limitations. However, the CF must address widespread concerns about favouritism and bias and consider the use of appointment and promotion boards to establish lists of qualified candidates to be selected by higher commanders.

Recommendation 15:

The CF should review the models of leadership presented at all levels, from flag and general rank to junior NCO to ensure that our considerable experience of leading Canadians in war and peace has not fallen victim to more contemporary bad examples.

Recommendation 16:

Criticizing "Civilianization" sometimes confuses the message with the messenger. Civilians bring valuable skills and knowledge to the CF and their role is indispensable.

Recommendation 17:

Extending some civil service personnel practices and policies to military personnel has demoralized CF members whose contract with the State is wholly different. This form of "civilianization" should be carefully reviewed and corrected.

Recommendation 18:

Resort to formal statements on ethics and mandating formal instruction on the subject will be less effective than the assertion of simple, memorable guidelines reinforced by the power of example, beginning at the highest ranks.

Recommendation 19:

Responsibility and accountability are distinctive and important factors in command. Senior officers are responsible for ensuring that both processes work among subordinates. Responsibility is enhanced when there is more emphasis on learning from mistakes than on maintaining a facade of "zero defects".

[ Previous | Table of Contents ]

**RAPPORTS DU MINISTRE**

# QUE DIRE AU MINISTRE

**par Desmond Morton**

---

## Table des matières


- L'Introduction
- Dans l'exercice de leur mission
- Les détracteurs
- Un ministère à problèmes
- Carrières militaires canadiennes
- À la recherche de la bonne structure
- Leadership
- Préparation d'une élite
- «Civilisation»
- L'éthique et Thémis
- Résumé des recommandations




© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Défense nationale National Defence

Canada

**Introduction**

**Comment se doter d'une armée efficace?**

Pourquoi l'efficacité des Forces armées canadiennes serait-elle remise en question en 1997? Comment un crime horrible nous amènerait-il à nous interroger sur une institution aussi importante et honorable? Le tollé qui s'ensuivit était hors de proportions avec l'acte et le scandale ainsi occasionné porta sur des points d'intérêts mal choisis. Les événements de Somalie ont servi de prétexte à un débat élargi et occasionnellement sauvage sur les structures, les politiques et les valeurs des Forces armées canadiennes. Le point important n'est pas de savoir qui a essayé d'éviter que les médias s'emparent du scandale, mais comment structurer le mieux possible les Forces de défense pour servir l'intérêt national canadien, en les plaçant sous contrôle civil et ce, à un coût que le Parlement puisse avaliser.

**Ce qu'on ne dit pas au Ministre**

Comme bien d'autres Canadiens, la plupart des nouveaux ministres de la Défense nationale ne savent pas grand chose sur les Forces armées canadiennes en dehors des mythes médiatiques, des vieux films de guerre et des souvenirs que leur ont transmis des parents qui ont été jadis appelés à servir. Les ministres peuvent penser que le Canada est un pays en paix avec ses voisins, qui pendant 131 ans n'a pas connu d'invasions, ni le démantèlement et les destructions massives. Leurs conseillers, par contre, insistent pour dire que le pays fait face à des dangers mortels. Les services et organismes rivaux et ceux qui sont en faveur de l'acquisition de systèmes d'armes coûteux, allant des sous-marins aux systèmes informatiques qui gèrent le matériel en réparation, demandent à cor et à cri fonds et appui.

Faut-il alors s'étonner que les ministres cherchent conseil auprès de quelqu'un qui n'ait aucune allégeance évidente vis-à-vis d'un service ou d'un système d'armes quelconque? La caractéristique la plus «civile» du Quartier général de la Défense nationale n'est pas d'avoir 62 civils qui partagent le pouvoir avec 141 officiers, c'est plutôt la politique discordante de factions opposées engagées dans un corps-à-corps général. Seul un ministre aguerri et né sous une bonne étoile peut trouver de bonnes options et les lancer dans un système politique informé par des factions adverses. Rien de surprenant donc à ce que la Défense nationale soit un cimetière de réputations ministérielles et que ses projets connaissent souvent un sort néfaste.

Autonome depuis 1867 et souverain depuis 1931, le Canada ne s'est pas encore doté de sa propre stratégie de défense. Plutôt que de laisser ses services chercher l'appui d'alliés pour leurs propres engagements et l'exploitation de leurs moyens, le Canada doit créer une structure de défense qui soit en mesure de reconnaître ses meilleures priorités et moyens propres. La géopolitique de 1997 nous offre une occasion unique de le faire.

**Réponse à donner aux détracteurs**

Les détracteurs ont un argument valable. L'augmentation du montant des soldes, la prestation d'équipements de qualité en quantités suffisantes et un effectif suffisant pour réduire la surcharge de travail contribueraient certainement à accroître l'efficacité des Forces canadiennes. Ces Forces n'ont cependant rien à envier à aucune autre organisation militaire qui n'a pas été engagée dans un conflit majeur au cours des 50 dernières années, et comme beaucoup de ses membres se livrent à une autocritique professionnelle, elles sont de meilleure qualité. Les importantes réformes survenues depuis 1993 ont conduit à une réduction des effectifs du Quartier général de la Défense nationale; les rangs des

officiers supérieurs et généraux ont été mis en coupe; de nombreuses bases des FC ont été fermées. Le programme d'acquisition d'équipements promis par le *Livre Blanc sur la défense de 1994* atténuera le danger réel d'une dégradation générale et irréversible du matériel.

Prenant le contre-pied de ceux qui seraient prêts à désarmer les Forces canadiennes ou à les réduire à une force de maintien de la paix, le gouvernement a accepté la nécessité de disposer d'une force apte au combat, capable de combattre «aux côtés des meilleurs contre les meilleurs». Une stratégie purement canadienne déterminerait les rôles, la nature et les moyens d'une telle force dans un monde où des affrontements intenses mais limités demeurent malheureusement possibles.

**Le MDN et le Quartier général des FC**

La dyarchie de 1968 constituée d'un commandant militaire et d'un sous-ministre, le ministère unifié de la Défense nationale de 1922, l'«intégration» des années 1960, l'«injection civile» des années 1970, constituaient autant de tentatives pour résoudre les problèmes associés aux relations entre civils et militaires. Cette expérience est enrichissante. Si le chef d'état-major de la Défense et le sous-ministre ne collaborent pas, ils deviennent des ennemis, ce qui les place dans une situation paralysante. L'intégration paraissait moins logique lorsque les trois services avaient des engagements diamétralement opposés à ce qu'ils sont actuellement, permettant ainsi au Canada de repenser sa stratégie et de réfléchir sur ses engagements.

Le ministère a besoin d'un quartier général des Forces canadiennes intégrées, responsable de la doctrine et de la planification stratégiques, et, pour l'Est et l'Ouest, de commandements régionaux chargés du contrôle opérationnel des forces placées sous leurs juridictions respectives. Les chefs et le personnel des services d'état-major du QGDN seraient responsables de l'efficacité de leurs services, ceci incluant la formation et les promotions ainsi que l'appui logistique et administratif pendant les opérations.

Les civils du MDN ne sont pas les ennemis de l'efficacité militaire, mais ils se font souvent les messagers de politiques publiques que certains censeurs haïssent. Ils sont fréquemment plus efficaces que les officiers dans leur présentation des dossiers de la Défense. Il reste cependant que les membres du personnel des FC ne sont pas des fonctionnaires, pas plus qu'ils n'opèrent dans les mêmes environnements. Les opérations terrestres, maritimes et aériennes ne sont pas identiques et l'application d'une même politique pour la formation et l'administration de tout le personnel conduit à des déboires. Si les Forces canadiennes doivent offrir à leurs effectifs masculins et féminins de la régulière ou de la réserve des normes de rémunération et de justice communes, les conditions de service, formation et promotion incluses, différeront en fonction du service que le membre aura choisi.

**Inflation d'officiers**

Il y a un officier sur cinq (5) membres des FC; un sous-officier sur quatre est au sommet de l'échelle. Jadis signe de leadership, le rang récompense désormais en partie la compétence professionnelle, les connaissances techniques ou de longues années de service. Il en résulte une structure des grades anormalement développée où les caporaux font le travail des simples soldats. L'inflation du corps des officiers entraîne le carriérisme «à l'emporte-pièce», le mépris par les supérieurs des grades inférieurs, une augmentation des coûts de personnel et une combinaison familière de surcontrôle et d'absence de responsabilité.

Il existe un remède immédiat à l'inflation des grades et c'est la réduction de tous les grades existants sans perte de salaire. Une solution plus permanente consisterait à offrir un service militaire comme point de

départ à plusieurs carrières avec des avantages attrayants en matière d'éducation, de formation et de réintégration pour les recrues âgées de 30 à 40 ans. Quelques privilégiés pourraient accéder à l'échelon supérieur s'ils remplissent les conditions nécessaires ou partir. Pour dissiper l'effet débilitant d'un long service en temps de paix, une des conditions préalables à l'accession à une nomination supérieure serait une période de gestion, de leadership ou d'expérience universitaire probante hors des Forces canadiennes.

**Formation et promotion**

Les officiers devraient être moins nombreux et mieux formés aux niveaux universitaire et professionnel (seulement la moitié des officiers des FC ont un diplôme universitaire en main). Malgré tous ses mérites, le Collège militaire royal du Canada (RMC) n'est peut-être ni le meilleur moyen ni le moyen le plus économique de fournir aux FC un cadre d'officiers véritablement représentatif. Cependant, il devrait demeurer en permanence au coeur de la formation professionnelle et technologique des officiers canadiens et un centre d'étude de la stratégie, du leadership, de l'histoire militaire et des relations internationales.

La promotion est un sérieux point d'insatisfaction dans les FC. L'évaluation du mérite militaire est difficile en période de paix. Les critères appliqués semblent fréquemment n'avoir aucun rapport avec le rendement opérationnel; certains de ceux-ci sont définitivement pervers. Les accusations de favoritisme et de cliques «tribales» sont fréquentes. Des commissions de promotion et de nomination, opérant d'une façon plus transparente faciliteraient les choses. Les FC ont-elles besoin de dix (10) grades d'officiers et de huit (8) grades de sous-officiers? Des carrières plus courtes pour la plupart des membres et une politique de promotion et de fin de carrière accéléreraient la promotion. Des FC rajeunies permettraient également aux chefs compétents d'accéder à une seconde carrière à l'apogée de leurs capacités. Le Canada a tout à y gagner.

**La guerre entre les forces régulières et les forces de réserve**

Les réserves de la marine, de l'aviation et des communications ont trouvé des rôles efficaces dans les Forces canadiennes, mais la lutte amère qui oppose les forces régulières de l'armée à celles de la milice continue. L'étude menée par Dickson proposait une restructuration douloureuse par l'élimination de nombreuses unités de petites taille mais historiques pour créer une organisation opérationnellement prête. De grosses unités sous-équipées donneront-elles de meilleurs résultats que de petites unités? Si, au-delà de quelques unités régulières, le système régimentaire est valable, certaines unités de la milice devraient prendre place dans l'ordre de bataille habituel. Le concept de la force unifiée ne peut se concevoir si la formation de ses membres est séparée et inégale. Tous les membres devraient au moins commencer par une formation commune. Les éléments sélectionnés devraient poursuivre leur formation professionnelle ensemble.

**Responsabilité et imputabilité**

Le fonctionnement des organisations militaires repose sur l'établissement de domaines de responsabilité et d'imputabilité bien définis. La distinction doit être claire: la responsabilité commence là où la passivité s'arrête; l'imputabilité consiste à savoir où elle a commencé, à en expliquer les raisons et à les faire connaître en même temps qu'à faire connaître les mesures correctives prises. La morale militaire n'est pas enseignée à l'école du dimanche, bien qu'elle puisse s'apprendre sur les terrains de jeux. Les codes imprimés et les nombreuses heures d'enseignement plaisent aux bureaucrates et sont des pièges pour l'imprudent et le malchanceux. Les tests portant sur l'éthique doivent être simples : Êtes-vous en mesure

de vous expliquer devant vos parents ou devant les parents de la victime?

Dans une organisation militaire, l'éthique militaire (thémis ou «ce qui est juste») occupe la place d'honneur. Elle évolue avec les valeurs, plus rapidement avec les jeunes qu'avec les anciens. Voilà un argument supplémentaire en faveur de FC rajeunies. L'exemple d'un corps d'officiers d'élite augmentera la fierté de la plupart des membres et accroîtra en même temps leur efficacité. Les autres doivent trouver d'autres modes de vie. Ce ne sont pas les jeunes soldats qui ont conduit Achille à s'autodétruire, c'est un vieil Agamemnon conquis par l'âge et la luxure.

**«Je voudrais que vous me soumettiez un rapport...**

**me faisant connaître votre point de vue...»**

Bien avant les post-modernistes, Karl Liebnitz nous a avertis que personne n'était objectif. Je ne peux qu'acquiescer. Je suis le produit d'influences. Mon arrière-grand-père a gravi tous les échelons allant de celui de simple soldat de la milice au premier chef d'état-major général né au Canada. Les batailles de 1866, 1885 et 1900 lui ont inculqué l'importance de la discipline. Mon père est entré dans la cavalerie en 1922, a conduit le débarquement du Fort Garry Horse le Jour-J et a fini la guerre avec le grade de major général à titre temporaire au Laos. Il était plaisant, aimé de ses hommes plus que de ses supérieurs. Mon oncle était un officier d'état-major efficace, un mauvais artilleur et un admirateur de la langue française, du Québec et de la belle faïence. Son influence devait me conduire au Collège militaire royal en 1954 et au RMC en 1957. En 1959, à la consternation du commandant, je devenais le premier boursier Rhodes du RMC. Mes pieds plats me conduisirent au Corps royal de l'intendance de l'armée canadienne. Enfin, un colonel alcoolique allait me persuader, par son exemple, d'éviter l'alcool pour le restant de ma vie.

J'ai quitté l'armée en 1964 parce qu'un employeur voulait à tel point s'attacher mes compétences organisationnelles qu'il a réussi à m'arracher au service. Je suis heureux d'avoir servi, satisfait d'être parti et fier de ceux qui sont restés. J'ai appris que les bons officiers et sous-officiers contribuent plus à créer l'esprit de corps que les histoires régimentaires. Le leadership ne va pas toujours de pair avec le nombre de galons. Servir en temps de paix peut être débilitant. L'unilinguisme des trois services a contribué à aggraver la blessure la plus profonde du pays.

Après onze (11) années passées sous l'uniforme, j'ai oeuvré à la périphérie de la politique, enseigné dans quatre (4) universités et passé douze (12) ans dans l'administration, dont huit (8) à gérer un campus de six mille (6 000) étudiants à Mississauga. J'ai écrit sur l'histoire du Canada, histoire portant pour la moitié sur la guerre et les institutions militaires. J'ai prononcé des conférences au collège d'état-major et dans les établissements d'enseignement militaire supérieur, et occasionnellement dans les mess de l'armée de réserve. Je me suis concentré sur les Forces armées canadiennes en tant qu'institution socio-politique. Je connais un peu le passé et absolument rien de l'avenir. J'admire plus les analystes stratégiques pour leur culot que pour leur prévoyance.

Charles Stacey a écrit des Canadiens qu'ils n'étaient pas un peuple de militaires. Je suis une exception bien que je sorte un peu de la norme puisque je respecte ceux qui accomplissent leur travail consciencieusement, je soupçonne que la plupart des histoires comportent plus d'un point de vue et je me demande pourquoi la canaille et le patriotisme vont souvent bien ensemble. Quand le ministre de la Défense nationale (MDN) m'a demandé de l'aider, je me suis demandé pourquoi; l'idée ne m'est jamais venue de refuser. Je suppose que n'importe quel autre Canadien aurait fait de même.

Les Forces canadiennes s'acquittent bien d'un certain nombre de tâches qu'on leur confie. Mis à part quelques actes criminels et insensés, les membres actuels des FC, du simple soldat au général, sont sur le même pied d'égalité que leurs faillibles ancêtres. Comme la plupart des Canadiens, ils se livrent à l'autocritique. Ils ne se lèvent pas chaque matin pour essuyer un échec, mais pour mieux accomplir la tâche qui leur a été confiée et pour aider les autres à faire de même. Le présent rapport s'inspire de cet esprit, esprit communiqué par d'innombrables hommes et femmes, civils et militaires, de la Force régulière et de la Réserve, qui m'ont aidé à répondre à l'invitation du ministre simplement parce que le Canada et ses forces armées leur tiennent à coeur.

Ce rapport est le reflet d'une vie, mais il a été écrit au cours de quatre (4) semaines où les distractions n'ont pas manqué. Les imperfections sont nombreuses et évidentes et, compte tenu de la porosité bien connue du Quartier général de la Défense nationale, elles atteindront bientôt la notoriété. Je vous présente donc maintenant quelques arguments imprégnés d'une sagesse reçue et quelques suggestions qui répondront, je l'espère, aux besoins d'hommes et de femmes qui méritent bien la reconnaissance de leurs compatriotes.

**«Ce qu'il faudrait faire pour que le Canada dispose à l'avenir**

**de forces militaires efficaces...»**

**Dans l'exercice de leur mission**

Comme John Mearsheimer l'avait prévu presque à lui seul au cours de l'été 1990, la chute du Rideau de fer ne nous a apporté ni la paix ni un nouvel ordre mondial. Au lieu de cela, le monde a connu une série de conflits dans lesquels le Canada s'est trouvé engagé à la demande de son puissant voisin ou des Nations-Unies. Les troupes canadiennes ont pris part en 1990 à la guerre du Golfe et en 1992 à celle de la Somalie. Leur exposition aux dangers n'a guère été moindre au Cambodge, dans l'ancienne Yougoslavie, au Rwanda et en Haïti. En 1990, à Oka et Kahnawake, les FC ont été soumises à un test de discipline, d'efficacité et de contrôle sous l'oeil vigilant de tout Canadien qui a suivi les événements d'alors. Dans des situations dangereuses, difficiles et éprouvantes, confrontées à des ordres contradictoires et parfois inadéquatement équipées, les Forces canadiennes se sont acquittées de leur mission avec une efficacité exemplaire, mais aussi avec un certain nombre de morts et de blessés. Parmi les 90 000 membres que comptaient ses effectifs, un certain nombre d'individus ont aussi déshonoré leur uniforme.

Tout en s'acquittant de lourds engagements opérationnels, les FC ont dû également s'adapter à l'environnement politique auquel elles n'étaient plus habituées depuis les années 1920, années où le Canada n'avait à faire face à aucune menace extérieure majeure. Ces forces ont dû s'accommoder d'importantes réductions et d'une restructuration non moins substantielle tout en façonnant leur évolution au gré de toute une gamme d'attentes législatives sans précédent et n'ayant guère d'équivalent au sein des Forces armées, comme par exemple l'intégration des femmes au sein des unités de combat et l'acceptation de la préférence sexuelle sans entrave.

**Pourquoi aller jusqu'à l'insulte?**

Plutôt que de se montrer compréhensif et de leur faire des éloges, nombre de Canadiens ont soumis leurs défenseurs à un barrage de critiques et d'insultes. Cela n'est pas totalement mystérieux. Dans le monde où nous vivons, souvent en proie à de nombreux conflits, les Canadiens n'ont à faire face à aucune menace extérieure imminente. La chute des revenus, l'aggravation des divisions nationales, et l'angoisse

généralisée concernant l'avenir font des élites et des hiérarchies canadiennes un objectif tout désigné.

Les Forces canadiennes font partie de cet objectif. Elles partagent également l'insatisfaction générale. Le gel ou la régression des soldes, des politiques mal adaptées en matière de personnel, le stress familial induit par des affectations et des transferts fréquents à l'étranger, un système de promotion et de nomination discrédité, ont contribué à transformer les officiers supérieurs et leur personnel en cibles. Un acte criminel grave commis en 1993, venant s'ajouter à quelques actes d'une rare stupidité, ont servi de prétexte à l'attaque d'une institution stressée et imparfaite. Des carrières ont été détruites, un régiment a été démantele et une grève de la faim a même remis en question le déroulement de procédures routinières de justice militaire. La recherche de nouveaux scandales et de boucs émissaires continue. Tout cela appelle donc un effort réfléchi pour saluer les succès et mettre en lumière les problèmes et les solutions à leur apporter.

## «Compte tenu des contraintes de temps...»

### Les détracteurs

Les détracteurs des politiques et institutions de défense canadiennes lancent des attaques de tous les points cardinaux, appuyés parfois par des alliances inattendues. Les pacifistes et les factions qui leur sont diamétralement opposées veulent soustraire les soldats du maintien de la paix. Certains sont en faveur de la liberté de parole pour les membres des FC - sauf s'ils expriment des opinions révoltantes ou s'ils s'identifient au racisme. Certains anciens combattants sont en faveur de moyens militaires considérablement accrus; d'autres, non moins distingués, manifestent une passion égale dans leur haine de la guerre. Certains détracteurs apportent des connaissances approfondies; d'autres sont naïvement mal informés. Quelques-uns sont animés par d'anciens griefs; d'autres encore, et ils sont nombreux, se remémorent avec nostalgie les meilleures années de leur jeunesse. Dans une démocratie, ils ont tous droit à la parole, mais dans les débats consacrés à la défense, les opinions exprimées viennent souvent d'hommes et de femmes «qui ont consacré quelques années au service de l'État».

Pour simplifier, on pourrait diviser les critiques entre ceux qui ne sont pas satisfaits du ministère de la Défense nationale (MDN) et ceux qui voudraient que les Forces canadiennes soient transformées. Les premiers déplorent l'«unification» politiquement imposée et la «civilianisation». Ils comparent la société actuelle fondée sur les droits avec leur propre époque où l'abnégation était à l'honneur. Ils définissent souvent les règlements et lois favorisant le bilinguisme, l'égalité des sexes et l'équilibre ethnique comme «politiquement» inspirés et, par là même comme n'ayant pas leur place dans une organisation militaire. Les commandants qui se font les champions de telles politiques sont traités de carriéristes qui ont miné les valeurs militaires. Le conservatisme est légitime dans une activité qui vous oppose à une partie des qualités les plus élémentaires d'humanité. Cependant, leur nostalgie du passé est soit imaginaire soit, dans le Canada actuel, improbable. Il y a une leçon incontestable à tirer de l'histoire : c'est que les forces militaires qui ont bien rempli leur office font partie de la société qui les a produites et qu'elles ne sont pas en conflit avec elle. L'incapacité des milices canadiennes à prendre en compte le fait français au Canada avant 1914 et 1939 a été, à deux reprises, à la source des faiblesses et des divisions que l'on a connues en temps de guerre. A la lumière de cette expérience, représenter la société canadienne n'est pas une source de faiblesse, mais au contraire une force.

### Les forces militaires hors des normes habituelles?

Certains détracteurs, plus souvent civils que militaires, veulent que les FC soient plus égalitaires et démocratiques et mieux en accord avec les valeurs de la société civile. Un grand nombre d'entre eux

voudraient que l'armée soit moins militaire, tout en restant fidèle à sa mission, et qu'elle joue un rôle plus diplomatique dans un monde qui devrait se distancer de son ancien atavisme. En 1994, le Conseil Canada 21 a publié un document important reprenant ce point de vue et où il invite instamment le Canada à abandonner les formes de défense les plus conventionnelles et à adapter ses forces de telle sorte qu'il puisse faire face à toute une gamme de conflits raciaux et de nationalités et pallier à une mauvaise distribution de ses ressources. L'élimination des blindés, des sous-marins, des avions de chasse et d'autres matériels de guerre diminuerait les coûts de la défense. En intégrant dans l'armée des volontaires au service de courte durée, on allégerait le chômage des jeunes et réduirait les dépenses associées à un organisme fondé sur la carrière.

La tragédie de la Bosnie a affaibli le dossier du Conseil Canada 21 qui plaidait en faveur de soldats de la paix peu entraînés et légèrement armés. À Srebrenica, ces soldats n'ont pu assister qu'impuissants au rassemblement de civils qu'on allait conduire au massacre. Le manque d'empressement des contingents de l'ONU à se battre au Rwanda a condamné un nombre encore plus grand d'individus à un destin non moins tragique. Le *Livre blanc sur la défense de 1994* plaidait en faveur de forces canadiennes prêtes au combat. Nos alliés n'attendent pas moins de nous. En Somalie et en Bosnie, les soldats de l'ONU devaient être prêts à se battre ou à se voir remplacer par ceux qui l'étaient.

Reconnaissons que de nombreuses armées ne sont aptes au combat. Dans la plupart des pays de l'hémisphère occidental, l'ennemi le plus probable de l'armée nationale est représenté par ses propres compatriotes. Il y a un siècle, le seul rôle dont les milices canadiennes pouvaient s'acquitter avec succès était de prêter main forte aux pouvoirs civils. Il semble cependant qu'une politique de défense moderne qui ferait des FC une gendarmerie livrée à un rôle purement domestique constituerait certainement une situation révoltante pour les Canadiens. Ce serait jeter par-dessus bord un siècle d'expérience canadienne à l'échelle du monde.

***Recommandation 1*** **:**

***Les rôles, structures et moyens donnés aux Forces canadiennes devraient être fonction des défis militaires internationaux auxquels elles font tace et non pas procéder de l'hypothèse qu'elles ne rempliraient que des rôles de police ou de gendarmerie nationale.***

**Vivre dans le présent**

Quels que soient nos souvenirs ou nos projections, c'est aujourd'hui qu'on établit la politique de défense. Le gouvernement actuel a hérité de graves problèmes et nombre d'entre eux lui ont été transférés sans l'amorce d'une solution par un précédent gouvernement libéral : déficit incontrôlé, dette galopante et frais associés à la dette qui ont absorbé une part énorme des recettes publiques. Le gouvernement a également hérité de décennies de dépenses insuffisantes sur les réserves de fournitures de mobilisation, d'équipement et d'artillerie. En 1990, la guerre du Golfe a montré que les FC n'avaient pas l'équipement et l'artillerie nécessaires pour jouer ne serait-ce qu'un rôle mineur dans un conflit de courte durée. En 1996, l'ancien chef d'état-major de la défense (CEMD) a fait savoir aux Canadiens que leurs forces n'étaient pas organisées, entraînées ou équipées pour s'acquitter des rôles de combat qui leur avaient été assignés par leur propre gouvernement.

L'ampleur de cette insuffisance est restée cachée parce que rien de grave ne s'est produit. La situation, et sa soustraction efficace aux regards inquisiteurs, explique la perte de confiance que l'on accordait aux leaders politiques et de l'armée et un sentiment de trahison chez les hommes et les femmes qui savaient

bien qui en paierait le prix. Le moral a également été affecté par le gel des soldes depuis la fin de la Guerre Froide, par l'insuffisance des stocks d'équipement qui, en lui-même était périmé, et par une hiérarchie inflationniste d'officiers dont les salaires, les avantages sociaux et autres gratifications semblaient expliquer les autres besoins des FC.

Un gouvernement acquis aux restrictions budgétaires n'était pas en position de dissiper la plupart de ces préoccupations. Certains changements sont survenus. Le *Livre blanc sur la défense de 1994* s'est engagé à mettre en place un programme d'acquisition d'équipements qui a mis un terme à la crainte de se trouver, au cours du prochain siècle, avec un matériel totalement dévasté par la rouille. Pendant son court commandement, le général Jean Boyle a procédé à des coupes importantesdans la hiérarchie des amiraux et des généraux et a obtenu un léger relèvement des soldes pour les grades inférieurs. Le Ministère a réduit son inventaire des bases coûteuses à entretenir. Après bien des années de résistance au nom de l'unification, les trois services ont finalement été rapatriés à Ottawa. Le commandant de la Force terrestre, le lieutenant- général Maurice Baril a contrarié les anciens par sa détermination à extirper le sexisme institutionalisé, la consommation excessive d'alcool et les officiers incompétents. Le gouvernement actuel a rempli ses engagements de 1993 vis-à-vis de la Défense nationale.

**La nécessité de s'entendre sur une stratégie**

Dans une démocratie, toutes les politiques reposent en fin de compte sur l'appui public. Pour faire plus dans le domaine de la défense, il faut s'en remettre aux électeurs. La plupart des Canadiens ont une conception naïve de la défense nationale. Le prix de notre manque de préparation a habituellement été payé par des volontaires en pays lointain et les détails douloureux ont habituellement été dissimulés par les historiens patriotes, tant officiels que populaires. Le grand public ne comprend généralement pas que l'issue d'une bataille est déterminée longtemps à l'avance et habituellement en temps de paix. En l'absence de navires, d'avions, d'armes, d'artillerie, de pièces de rechange et de compétences humaines pour assurer leur bon fonctionnement, les FC ne peuvent se préparer aux rôles que chaque Canadien s'attend à les voir assumer. Cette situation ne changera pas si, par manque de vision stratégique, les achats d'armes sont sacrifiés à l'opportunisme politique et aux rivalités inter-armes.

En l'absence d'une stratégie militaire nationale, l'historique récent de la Défense a été façonné par de longues et bruyantes batailles pour l'acquisition de chasseurs à réaction, de sous-marins, de blindés et d'hélicoptères. On apprend que, sous une appellation différente, les hélicoptères EH-101 arrivent, tout simplement parce qu'il n'y a jamais eu de meilleure option. Il faut attribuer ces tergiversations à une ignorance et à un optimisme qui ont pu prospérer grâce à l'absence d'une stratégie de défense crédible.

Le *Livre blanc sur la défense de 1994* a annoncé un bon début. Il est considéré comme l'un des meilleurs des années de l'après-guerre par son réalisme et sa prévoyance. Il a plus que la plupart résisté à l'épreuve du temps. On peut y lire que le Canada doit à la fois assurer sa propre défense et participer à des conflits intenses mais limités dans le temps. Il promettait une FC capable de combattre «aux côtés des meilleurs contre les meilleurs». En contrepartie d'une restructuration et d'une réduction substantielle et parfois douloureuse, le Livre blanc promettait un programme abordable d'acquisition et de remplacement du matériel qui écarterait le risque de le voir inévitablement tombé en désuétude.

Pour être efficace, une armée a besoin d'armes et de soldats. L'histoire de David et Goliath est fascinante parce qu'elle défie la logique : Goliath le militaire gagne presque toujours. David a également démontré que ce n'est pas toujours les armes les plus impressionnantes et les plus complexes qui l'emportent, mais celles qui sont le mieux adaptées et les plus efficaces. Les sous-marins nucléaires auraient pu donner au Canada une marine ayant accès aux trois océans. Ils représentent peut-être les armes stratégiques du 21$^{e}$

siècle, mais le silence des sous-marins diesel pourrait leur être fatal. Les avions gros porteurs pourraient donner aux Forces canadiennes un rayon d'intervention global pour les missions de maintien de la paix, mais ils souffriraient de certaines limitations en ce qui concerne leur capacité d'emport et les destinations à atteindre. Les navires à manutention horizontale pourraient s'avérer plus efficaces. Doit-on toujours posséder en propre les équipements militaires nécessaires? Les FC pourraient accroître leur potentiel de transport aérien par des locations ou des achats partagés en traitant avec des transporteurs privés, donnant aux équipages une formation et un statut dans l'aviation de réserve.

Ce gouvernement et son prédécesseur ont, l'un comme l'autre, souffert du manque de réflexion stratégique au Quartier général de la Défense nationale (QGDN). En l'absence d'une vision à long terme, les problèmes du moment paralysent la réflexion. Il semble que le QGDN ait perdu depuis les années 1970 toute capacité de planification. Sans le retour d'une vision stratégique, le Canada ne peut s'attendre d'avoir une armée efficace au cours du siècle prochain.

***Recommandation 2*** **:**

***Pour répondre aux besoins associés au matériel de défense, il faut que le Canada soit en mesure d'élaborer une vision stratégique à long terme, d'acquérir un sens plus réaliste des technologies de défense adéquates et de faire preuve de plus d'imagination dans l'acquisition des principaux systèmes d'armes et équipements.***

**«Sentez-vous libres de couvrir tous les domaines**

**que vous jugerez utiles pour formuler vos conseils...»**

[ Table des matières | Suivant ]

**Un ministère à problèmes**

Il n'y a pratiquement aucun ministre de la Défense nationale pour lequel ce ministère n'a pas été un ministère à problèmes. Cela explique peut-être pourquoi on en a vu se succéder un aussi grand nombre et également pourquoi on le considère comme un cimetière de réputations. Le Ministère vit en effet dans un passé de guerre à demi-oublié, dans un futur de guerre et de menace et, principalement, dans un présent fâcheusement pessimiste. Sa structure, sa culture et ses valeurs sont ésotériques, son langage est totalement incompréhensible pour le monde extérieur; à l'âge du matérialisme, son éthique semble de plus en plus inacceptable.

Les ministres n'ont que rarement obtenu toute l'aide dont ils avaient besoin lorsque les différentes factions cherchaient à les convertir à leurs points de vue. Cela est dû dans une large mesure au fait que les besoins de la défense canadienne ne sont pas évidents alors que ses préférences peu militaires sont souvent manifestes. Mis à part l'appui apporté à l'autorité civile, le respect des engagements explicites pris avec les alliés et la nécessité de répondre aux appels urgents des Nations-Unies, on a rarement pu se référer à une définition claire de ce que le Canada doit faire pour sa propre défense.

L'impression communiquée aux ministres est toute différente. Bien que les dépenses engagées par le MDN soient parmi les plus élevées à Ottawa, les ministres apprennent rapidement que ce n'est jamais suffisant. Des demandes conflictuelles sont défendues par trois services, une dizaine de directions, une douzaine de techologies mises au point pour la guerre et une centaine d'unités de réserve. Les anciens combattants, les maires, les colonels honoraires et les entrepreneurs défendent leurs dossiers avec une passion patriotique. Plus hétérogènes, les adversaires de la Défense prétendent parler au nom de l'ensemble de l'humanité. Comme la Providence cache l'avenir, les prédictions surgissent du passé. Souvenez-vous de Pearl Harbour ou d'Hiroshima. Oubliez, à votre péril, le millénaire de conflits qui ont déchiré l'humanité. Avec une défense insuffisante, ou excessive, le Canada est en péril.

**Crédibilité et engagements**

Les Canadiens n'en trouveront pas confirmation dans l'histoire. Fréquemment peu onéreuses et faiblardes, nos politiques de défense ont opéré à merveille. Le Canada n'a connu ni l'invasion ni la dévastation ni le démembrement. Rares ont été les occasions où les Canadiens se sont même sentis vulnérables. Le manque de préparation nous a épargné des désastres précoces dans les deux guerres. Même si les engagements du Canada dépassaient largement sa capacité à les respecter, la Guerre Froide s'est soldée par la victoire. La question bien connue que pose la politique de défense est : «Que pourrait-on considérer comme suffisant?» écrivait Dan Smith, «Concrètement, la réponse a toujours été : «Tout ce que vous pouvez obtenir», alors que ce devrait être : «Aussi peu que possible pour accomplir la mission.» Aussi décevant cela soit-il pour les défenseurs de l'armée, le Canada a habituellement toujours pris la bonne décision.

Un siècle d'expérience a également appris aux chefs militaires canadiens que les engagements vis-à-vis des alliances étaient pratiquement le seul argument qui permette d'extraire des ressources du gouvernement canadien. Après que la guerre des Boers ait eu démontré la popularité relative de la lutte pour défendre l'empire, la milice canadienne a finalement trouvé un argument en faveur des effectifs, de l'entraînement et des armes modernes nécessaires pour combattre dans les guerres impériales futures. En dépit des réserves de W.L. Mackenzie King et de son gouvernement, l'armée, la marine et l'aviation se mobilisaient toutes pour venir en aide à l'Angleterre en 1939. Pendant la Guerre Froide, chacun des services a dressé son propre plan d'engagements indépendant et totalement distinct des autres, grâce à

quoi les responsables de la défense canadienne ont pu s'en remettre aux premiers ministres britanniques, aux chanceliers allemands et aux secrétaires américains de la défense pour obtenir d'Ottawa les ressources qu'ils n'auraient pu s'assurer par eux-mêmes. Faut-il alors s'étonner que les ministres souhaitent l'avènement de changements de structure.

**Les crises: synonymes d'occasions**

Si en 1997 le MDN a des problèmes à résoudre, il a également des occasions à saisir. Après 1945, les progrès accomplis par Brooke Claxton dans le domaine de la réforme ministérielle étaient soudainement interrompus par la guerre de Corée et le réarmement voulu par l'OTAN. En 1964, la vision qu'avait Paul Hellyer de l'intégration et de l'unification était incompatible avec trois séries d'engagements distincts venant des services. Cette vision d'une force «globale et mobile» n'avait qu'un lointain rapport avec les engagements que les trois services s'étaient chacun assignés au cours de la Guerre Froide. Nous respirons maintenant un air différent. Nous comprenons également mieux la situation mondiale qui a suivi la Guerre Froide que nous ne la comprenions même en 1990. De nombreuses illusions et quelques craintes se sont évaporées. Les menaces militaires venant de l'extérieur sont aussi peu nombreuses qu'elles l'étaient au cours des années 1920, mais le danger d'un démembrement interne a atteint des niveaux sans précédent après le référendum de 1995 au Québec. D'austères politiques budgétaires ont apaisé la crainte de voir l'économie canadienne se diriger vers un précipice. La Bosnie a montré la futilité de l'intervention, en plein génocide, de troupes de maintien de la paix faiblement armées.

Les Canadiens vivent encore dans un monde qui s'entredéchire. L'expansion de l'OTAN alimente un nationalisme amère au sein d'une Russie démoralisée mais toujours dangereuse. Les menaces qui pèsent sur l'environnement s'ajoutent au casus belli d'une planète qui rétrécit. Les ventes continues d'armes par l'ancien bloc soviétique et nos propres alliés de l'OTAN accroîssent le risque de conflit. Les armes des faibles - les missiles anti-tanks et anti-aériens tirés à l'épaule, les mines terrestres et maritimes, les sous-marins à propulsion diesel et électrique - ne peuvent être contrés que par des contre-mesures sophistiquées mises entre des mains hautement entraînées. Les armements de pointe évoluent également en prenant des formes que bien peu de spécialistes sont en mesure de prédire. Les technologies associées à la révolution qu'ont connue les affaires militaires transforment les connaissances que doit maîtriser et le rôle que doit jouer un commandant sur le champ de bataille. Demeurer un allié précieux pose un défi particulier à un pays qui n'a plus les moyens de faire un peu de tout.

Devons-nous maintenir ce genre d'alliance? Le Canada a-t-il un choix? Nous sommes une grande nation commerçante et une patrie pour une population dont la diversité ne cesse de croître. La plupart des Canadiens ne sont pas indifférents à ce qui se passe dans le monde, même si cela ne les touche pas de près. Rien ne nous oblige cependant à dépendre servilement, même si c'est parfois à contre-coeur, des stratégies des autres. C'est presque la première fois que le Canada se voit offrir l'occasion d'élaborer des politiques stratégiques qui servent ses propres intérêts. Nous vivons une époque, pour le moment à l'abri de crises paralysantes, qui offre au Canada l'occasion de créer les mécanismes nécessaires pour sa propre réflexion stratégique.

***Recommandation 3:***

***Le Canada doit saisir l'occasion unique qui s'offre à lui d'élaborer des stratégies de défense à la portée de sa propre industrie. Cela nécessitera des équipes autorisées à réfléchir à des problèmes qui dépassent les préoccupations immédiates.***

**«... je ne vous cache pas que ce qui m'intéresse particulièrement,**

**ce sont votre analyse et vos propositions...»**

**Carrières militaires canadiennes**

Au cours de ce siècle, de grandes organisations, publiques et privées, ont systématiquement offert à leurs employés une carrière pour la vie, allant de l'apprentissage à la pension versée à la retraite. Les organisations militaires étaient un modèle, en partant de jeunes garçons engagés pour jouer du clairon dans les corps de musique militaire jusqu'aux retraités grisonnants des Invalides ou du Royal Hospital, à Chelsea. Ce modèle a été repris par des organisations commerciales géantes comme la compagnie de la Baie d'Hudson ou l'honorable Compagnie des Indes et, au milieu du 19$^{e}$ siècle, par des compagnies ferroviaires déployant tout azimut leurs employés en livrée et leurs ingénieurs couverts de cambouis, orchestrés par des règlements, des horloges fiables et l'assurance que les employés dévoués sur lesquels on pouvait compter, prendraient leur retraite avec dignité. Les compagnies commerciales, soucieuses de s'attacher un personnel loyal assurant un bon service, les ont imitées.

Dans la génération précédente, les prévisionnistes annonçaient que l'âge des carrières ininterrompues allait disparaître et ils avaient raison. C'est également ce qui s'est passé pour les bureaucraties pléthoriques chargées de la diffusion de l'information. La technologie permettant de remplacer des millions de cadres intermédiaires à salaire correspondant et leurs adjoints existaient déjà il y a vingt-cinq ans. Il a fallu traverser des périodes difficiles pour accélérer le changement au sein des gouvernements, des sociétés et, finalement, au sein de cette bureaucratie ancestrale aux hiérarchies stratifiées et carrières pour la vie que représentent les Forces armées.

Ce n'est pas une tragédie. Nombre de Canadiens se souviennent, souvent avec émotion, d'une période de service militaire. L'armée offre à ses membres un apprentissage concentré, une expérience enrichissante et une possibilité réelle d'aventure. Elle a été également confrontée à des tensions physiques et émotionnelles, à une compétition effrénée avec les exigences de la vie familiale, aux risques de blessures invalidantes et à l'attente de la part des chefs à tous les échelons d'un dévouement maximal au bénéfice des subordonnés, du service et du pays. En temps de guerre, le service dans la Force terrestre, aérienne et navale s'adresse principalement aux jeunes. Si on veut que les Forces canadiennes soient opérationnellement prêtes, devraient-elles être constituées différemment en temps de paix? Au 30 novembre 1996, 23 175 membres masculins de la Force régulière et 2 343 membres féminins, soit 37 % avaient 35 ans et plus. Aucun lieutenant-colonel n'était âgé de moins de 35 ans, seulement 3 colonels avaient moins de 40 ans.

**Plan de carrière différent**

Envisageons donc une autre option. Au lieu d'offrir aux nouvelles recrues la possibilité d'une carrière pour la vie avec pension à terme, les Forces canadiennes offriraient habituellement une première carrière du point de départ aux grades supérieurs (adjudant-chef ou major/lieutenantcolonel) à l'âge de 35 ans. Le versement au terme de la carrière d'allocations transitoires pour l'éducation, la formation, la mise sur pied d'une activité commerciale ou d'une carrière et des contributions forfaitaires à une pension de retraite finale constituerait une incitation à faire carrière. Ces avantages seraient moins onéreux que d'offrir aux

membres 15 à 20 années supplémentaires de service où ils continueraient à gravir les échelons de la hiérachie. Des carrières moins longues nécessiteraient une formation et une éducation plus intensives et un aplatissement de la structure des grades. Les unités opérationnelles compteraient une proportion plus élevée de membres prêts au service actif, au pays ou ailleurs.

Une armée canadienne rajeunie serait mieux en contact avec les changements sociaux dont leurs aînés ne veulent pas entendre parler ou qui leur déplaisent. La plupart des membres de cette armée quitteraient le service au moment où ils sont près d'atteindre leur maximum de capacités physiques et intellectuelles, nantis de connaissances pratiques, d'expérience et avec la perspective d'acquérir de nouvelles compétences professionnelles, et une réputation qui en ferait des candidats de choix pour un marché du travail de plus en plus axé sur les compétences, la discipline et l'expérience. Les FC perdraient-elles un personnel particulièrement expérimenté et précieux? Sans aucun doute, mais ces qualités insuffleraient une nouvelle vie dans les réserves et enrichiraient certainement la nation tout entière.

Certains membres exceptionnels appartenant au corps des officiers et à d'autres grades continueraient jusqu'aux échelons supérieurs, de préférence après avoir reçu une formation ou une éducation complémentaire ou acquis l'expérience du leardership et de la gestion à grande échelle dans le secteur public ou privé, ou au sein de forces armées alliées. Cette période élargirait des antécédents professionnels qui resteraient autrement limités à leurs services respectifs et exposeraient les chefs de l'armée canadienne de demain à des opérations de grande envergure auxquelles ils ne seraient jamais confrontés au cours de leur carrière en temps de paix et les feraient «sortir du moule» de l'expérience militaire traditionnelle.

***Recommandation 4*** **:**

***Les Forces canadiennes devraient envisager un nouveau plan de carrière où la grande majorité de ses membres serait envoyée à une seconde carrière entre 30 et 40 ans et où quelques éléments exceptionnels seraient invités à progresser vers des postes de commande après avoir élargi leur expérience administrative et intellectuelle et en matière de leadership.***

**Proposition en faveur d'une «force intégrée»**

L'un des problèmes que les récents ministres ont eu à résoudre est l'état des réserves et particulièrement de la milice. Si les réserves de la marine, de l'aviation et des communications semblent avoir trouvé une place relativement satisfaisante au sein de la structure de défense, un antagonisme amer entre l'armée régulière et la milice persiste. Les premiers considèrent les derniers comme presque inutiles; les miliciens accusent les membres de la force régulière de leur soustraire des équipements et fonds nécessaires en utilisant leur budget comme supplément mis à la disposition des besoins des forces régulières.

La réorganisation instamment demandée par le Comité Dickson en 1996 promet des unités plus grandes et plus efficaces aux dépens d'un grand nombre d'unités plus petites. Cela ne garantit pas que les réservistes seront enclins à servir suffisamment longtemps pour acquérir de sérieuses compétences militaires ou que ces nouvelles unités, pas plus que les anciennes, auront les équipements et les ressources financières qui les rendront attrayantes aux nouvelles recrues, ou utiles à l'armée dans son ensemble. Si la marine, en particulier, a de véritables rôles à confier à ses réserves, et dispose des navires, des équipements et des installations d'entraînement adéquates, l'armée, elle, considère la milice comme un rival pleurnichard de deuxième niveau. La milice, de son côté, considère les membres de la force régulière comme des brutes égoïstes. La seule solution est de donner à ces deux éléments de l'armée une expérience et un intérêt communs.

Le concept de la «force intégrée» peut-il survivre avec un entraînement distinct et inégal? Tous les soldats devraient s'engager pour 18 à 24 mois d'entraînement et de service. Une fraction importante de ceux-ci iraient aux unités de réserve au terme de leur engagement, alors que d'autres, par choix, choisiraient une période additionnelle au sein d'unités de la force régulière. Un groupe destiné à l'encadrement continuerait son entraînement en vue de devenir des officiers et des sous-officiers. Cela doterait le Canada d'une force active en constante évolution, plus jeune et offrant un professionalisme guère moins inférieur à ce que l'on a actuellement. Cela assurerait aux réservistes utilisés pour accroître les effectifs des unités régulières des niveaux d'entraînement plus élevés.

La plupart des unités militaires régulières héritent de l'identité et des traditions de celles qui ont été choisies pour constituer l'armée régulière en 1920. Cela a eu pour effet de rehausser les obstacles qui séparent les unités régulières de la milice. Le remplacement de la plupart des neuf (9) bataillons d'infanterie actuels en ordre de combat de l'armée régulière par des bataillons constitués de régiments efficaces de la milice, aurait pour avantage de ne plus donner l'apparence d'un monopole où règne l'esprit de clocher, et permettrait d'offrir aux autres traditions dont on peut s'enorgueillir la possibilité de s'épanouir et à l'armée d'établir des liens avec un nombre accrû de régions et de communautés. Bien que les officiers et sous-officiers subalternes seraient promus au sein de leurs unités, un nombre accrû d'officiers et de sous-officiers aux échelons supérieurs verraient leur carrière protégée par un système de listes à l'échelle de la branche dans laquelle ils servent.

***Recommandation 5*** **:**

***Au sein des FC, l'aliénation existant entre l'armée régulière et la milice ne peut être éliminée que par le développement d'un intérêt commun et procédant d'une intégration plus poussée de l'entraînement, des opérations et de l'administration, ainsi que par la rotation des unités existantes dans l'ordre de combat habituel.***

**«...En ce qui concerne la gestion et le commandement**

**des Forces canadiennes...»**

**À la recherche de la bonne structure**

Lorsque Sir George-Étienne Cartier créa le ministère de la milice et de la défense en 1868, il se vanta d'avoir posé la clé de voûte de l'arc de la nationalité canadienne. Il créa également un ministère bicéphale constitué d'un commandant militaire (successivement appelé adjudant général, officier général assurant le commandement, chef d'état-major général, président des chefs d'état-major et, depuis 1964, chef d'état-major de la défense), et d'un chef représentant le pouvoir civil, invariablement nommé le sous-ministre. On avait là une recette infaillible pour créer des conflits. À moins que les sous-ministres soient faibles, d'anciens militaires ou les deux à la fois, la plupart des ministres préféraient s'entourer de leurs conseils. Des dix premiers chefs militaires, un seul est resté pendant toute la durée de son mandat.

Depuis Sir Frederick Gorden jusqu'à présent, les ministres de la défense qui se sont succédés ont toujours dû se débattre avec la structure de leur ministère. En 1904, Borden passa au-dessus de ses conseillers officiels pour créer un conseil de la milice. Son successeur, Sir Sam Hugues, ne prêta aucune attention aux conseils professionnels, pratiqua l'autoconsultation et recueillit occasionnellement l'avis de

ses amis personnels. Après la première Guerre Mondiale, en 1922, Mackenzie King demanda à George Graham de créer un ministère de la Défense unique pour concilier les besoins en matière de défense d'un pays étrangement sans ennemis. L'objectif de Graham, «une force défensive bien organisée et ayant du punch qui fera honneur au Canada sans qu'il ne lui en coûte trop», sera peut-être saluée comme une sage décision par ses successeurs. C'est un objectif que l'on privilégiait mais qui n'a pas été entièrement atteint. Dans le ministère intégré de Graham, le Conseil de la défense allait devenir un champ de bataille pour les trois services et leurs commandants. En temps de guerre, le ministère s'est divisé en trois wats (services téléphoniques à l'intérieur d'un zone déterminée).

Brooke Claxton, ministre de l'après-guerre, s'est battu pour intégrer les services querelleurs. En nommant un président des chefs d'état-major, le général Charles Foulkes, Claxton espérait bénéficier des conseils des services «intégrés». Malheureusement, Foulkes n'avait pas un personnel suffisant et les chefs du service gardaient jalousement leur accès au ministre. En 1963, une augmentation effrénée des coûts allait aider Paul Hellyer à recommander l'intégration des personnels et l'unification des trois services. L'expérience qu'il avait en matière de conseils divergents et conflictuels l'avait également conforté dans ce sens. Il s'ensuivit en 1964 la création d'un nouveau quartier général des Forces canadiennes placé sous l'autorité d'un puissant chef d'état-major de la défense (CEMD). Lorsque Pierre Elliott Trudeau devint premier ministre en 1968, il était impatient de réduire l'influence des responsables de la politique militaire avec leurs penchants pro-OTAN. Lorsque Donald MacDonald devint MDN, il préféra suivre les conseils de son sous-ministre plutôt que ceux du chef d'état-major de la défense. Des accusations de dépenses injustifiées et mal gérées conduisirent à la mise en place d'un groupe d'examen de la gestion en 1972. Les travaux de ce groupe se soldèrent par la disparition du QGFC et la création d'un QGDN civil et militaire placé sous la direction bicéphale du SM et du CEMD.

Les changements institués par Hellyer et Macdonald furent l'objet d'une résistance féroce. Les ministres de la Défense auraient-ils modifié la structure parce que les conseils qui leur étaient prodigués n'étaient pas de leur goût? C'est possible, mais qui accueillerait de bon gré des conseils comprenant des évaluations exagérées des risques, des conflits non résolus opposants des intérêts divergents et un certain degré d'autopromotion de la part des conseillers principaux? Les changements étaient associés aux économies introduites dans le budget de la défense, bien que les sommes épargnées allaient être en majeure partie retournées au Trésor plutôt qu'utilisées pour l'achat d'armes et d'équipements. Les militaires mécontents des FC nouvellement unifiées en rendirent responsable la nouvelle bureaucratie et non pas la politique du premier ministre.

L'unification ne modifia en rien les engagements existants qui allaient envoyer les services (maintenant appelés «environnements») dans trois directions différentes. Non seulement les trois services de l'armée canadienne n'avaient jamais combattu en tant que force nationale avant 1968, mais elles n'auraient jamais à le faire au cours des années subséquentes. Les quartiers généraux unifiés en Europe, dans le Golfe et en Somalie n'avaient aucun rôle tactique majeur à jouer. La critique des nouveaux systèmes ne s'en trouvait donc pas apaisée. En 1978, l'opposition du Parti progressif conservateur promit de mettre un terme à l'unification, bien que les principaux résultats du changement de gouvernement de 1984 aient été le retour à des uniformes de service distincts et à des quartiers généraux «environnementaux» à Halifax, saint Hubert et Winnipeg. Les autres aspects problématiques de l'unification, notamment en ce qui concerne les politiques en matière de personnel et de formation, persistèrent.

**Les succès de l'unification**

Un ministre qui proposerait d'abolir l'unification serait certainement félicité. Mais ces félicitations seraient de bien courte durée. L'unification a permis de résoudre certains vieux problèmes attribuables au triple

emploi et à la confusion ou d'en réduire l'importance. Si la route a pu paraître tortueuse, les réformes de Hellyer ont donné au Canada une première expérience des systèmes que les ministères de la Défense australien, britannique et américain ont adoptés, combinant l'expertise militaire et civile, les commandements de théâtre unifiés et une gamme plus étendue de services administratifs et logistiques communs. Si les FC n'ont pas tiré autant d'enseignements de l'expérience d'intégration-unification-«civilisation» qu'il aurait été souhaitable, faut-il en chercher la cause dans l'incapacité de la plupart des responsables de la politique militaire de réfléchir, par-delà la réduction tactique des coûts et de l'administration, aux stratégies de défense canadienne proprement dites. Le même reproche pourrait être adressé à la plupart de leurs critiques qui se sont montrés incapables d'exercer leur réflexion au-delà des intérêts mesquins des différents services.

Le moment d'agir est maintenant arrivé. Contrairement à leurs prédéceseurs, les militaires actuels des FC n'ont pas connu d'autre système et ils l'ont fait fonctionner. Du point de vue stratégique, l'intégration des trois services paraît plus logique en 1997 qu'au cours des années 1960. Le système de M. Hellyer avait doté les FC d'un chef de grande compétence professionnelle. Le CEMD est le principal conseiller militaire du gouvernement tout en étant à l'abri de ses caprices politiques. Autant le ministre que le CEMD doivent pouvoir compter sur un sous-ministre solide, non pas pour essayer d'anticiper sur les politiques militaires ou les relations publiques, mais au contraire pour gérer les finances, l'administration et les relations non opérationnelles avec le reste de la bureaucratie d'Ottawa.

Les deux principaux chefs permanents de ministère seront toujours confrontés à la pression voulant en faire des rivaux, mais ils ont également besoin l'un de l'autre. Les risques de conflit seront réduits si le MDN reconnaît que le CEMD est le commandant en chef de l'armée nationale et si ce CEMD évite de «jouer du galon», si le SM se souvient de ses attributions et si tous se partagent une mission commune. Croyez-le ou non, cela était beaucoup plus souvent le cas que l'exception au ministère de la Défense nationale.

***Recommandation 6*** *:*

***Aussi longtemps que le ministère sera placé sous une autorité bicéphale selon la loi, il y aura une certaine dyarchie, mais les tensions peuvent être dissipées par une définition claire des responsabilités et une acceptation mutuelle des intérêts du ministère.***

**Des quartiers généraux unifiés et de service**

Le CEMD doit pouvoir disposer d'un quartier général capable de planifier et de diriger les opérations des FC ainsi que d'élaborer et de mettre en place la première stratégie de défense purement canadienne. La formulation des plans de défense et des applications spécifiques des ressources des FC est une tâche majeure et permanente. Placés sous l'autorité du CEMD et d'un vice-chef d'état-major de la défense, le commandement des Forces canadiennes devrait être délégué à des commandements opérationnels unifiés de l'Ouest et de l'Est du Canada, responsables des unités navales, terrestres et aériennes de leurs activités au sein de leurs régions respectives. Les deux commandements pourraient aussi se voir confier la responsabilité de la planification et de l'exécution des opérations à l'étranger dans leurs moitiés respectives du globe. De telles missions pourraient être également préparées et contrôlées par le CEMD sous couvert du quartier général des forces d'intervention unifiées. Ces états-majors exerceraient des responsabilités majeures et leurs membres devraient avoir la formation et l'expérience nécessaires. Le moyen d'atteindre cet objectif est exposé ci-dessous.

Indépendants du CEMD, tout en lui étant subordonnés ainsi qu'aux deux nouveaux commandements

unifiés, on nommerait des chefs de services ayant chacun la responsabilité de la formation et du rendement des membres et des unités, régulières et de réserve, de chaque service. Les commandants des différents services seraient chargés des nominations, des promotions et des politiques de gestion du personnel liées au bon fonctionnement des services. Trente années d'expérience ont démontré que la normalisation ne peut s'appliquer à tous les environnements et à toutes les branches, que certains essais de normalisation ont sérieusement miné le moral et l'efficacité. Les structures hiérarchiques, les attentes au plan de la performance physique et du rôle des officiers en tant que leaders sont des exemples de réelles différences.

**"«Purple» Interests"**

Une question cruciale demeure sans réponse : qui aura la responsabilité des militaires affectés aux rôles opérationnels, indispensables aux FC comme les pilotes, les barreurs et les artilleurs? Comme le rappelle Hellyer dans ses mémoires, c'était leur crainte d'être relégués à un "purple service" qui a alimenté le concept d'une armée portant le même uniforme. En temps de paix, le rôle vital qu'ils jouent dans le théâtre des opérations est facilement oublié, ceci permettant, par exemple, l'«interchangeabilité» des bataillons des services de la force mobile (FMC). Chaque service ayant des besoins différents, la meilleure solution de rechange est, comme à présent, l'association avec les services, chacun des commandants de service étant chargé d'assurer l'équilibre le plus efficace possible des unités opérationnelles et d'appui, des réservistes et des membres de la force régulière, des militaires et des civils dans le cadre de leurs allocations de personnel. Le système de base a déjà évolué pour donner à presque tous les BFC une identité de service tout en ayant par ailleurs des normes administratives communes.

***Recommandation 7 :***

***Le commandant des Forces canadiennes a besoin d'un état-major unifié à la fois pour s'acquitter de sa fonction consultative et pour acquérir la vue d'ensemble stratégique qui a, jusqu'à maintenant, fait défaut au Canada. Un commandement opérationnel des Forces canadiennes devrait s'exercer par le biais de deux commandements régionaux unifiés. Toutes les autres structures de commande, à l'exception de celles qui sont nécessaires à des formations de services spécifiques et pour les bases devraient être dissoutes pour doter ces commandements des ressources indispensables.***

***Recommandation 8 :***

***Chaque service devrait avoir à Ottawa un commandant et un état-major responsables de la formation opérationnelle et de l'efficacité des militaires et des unités du service, ceci comprenant les politiques régissant la sélection, la promotion et le service des officiers et des sous-officiers.***

Existe-t-il une explication claire et simple du fonctionnement du QGDN pour les militaires? On ne connait aucun équivalent à une vieille brochure bien connue intitulée *Organization and Administration in Canada*, pas plus qu'on ne connait d'ouvrage plus récent pouvant la remplacer. Les textes qu'on aurait pu lui substituer semblaient soit superficiels, soit déroutants. Comment les militaires appartenant à l'organisation s'informent-ils sur celle-ci et comment les affecte-t-elle? Qui explique la raison du gel des soldes alors que les loyers et les primes spéciales augmentent? L'information ne parviendra pas toujours à dissiper le mécontentement, mais son absence garantit la propagation des rumeurs négatives.

***Recommandation 9 :***

***Les FC devraient examiner l'actualité de l'information qu'elles dispensent à leurs membres sur leur***

***organisation et leurs systèmes administratifs. Les systèmes actuels sont-ils plus complexes qu'efficaces?***

Que reste-t-il de la grande expérience canadienne en matière d'unification? Qu'est-ce qui donne les résultats escomptés? Le Canada a besoin d'états-majors unifiés acquis à une vision stratégique des besoins de la défense canadienne, dirigés par un CEMD qui sert en qualité de conseiller de la défense auprès du gouvernement et qui exerce son autorité sous couvert d'un VCEMD et de commandements régionaux, le commandement opérationnel des Forces canadiennes. Les économies d'échelle administratives continuent. Les militaires s'engagent dans les FC en tant qu'individus, partagent des échelles de salaire et des avantages communs, un système commun de justice militaire et une série d'institutions et de systèmes qui ont fait leurs preuves pendant près de deux générations. Ils s'engagent également dans le service qu'ils ont choisi et deviennent partie prenante de ses enjeux, de ses possibilités et différences.

Comme toute expérience humaine, l'unification a connu des succès et des échecs. Elle devrait cesser d'être un dogme aveuglant et devenir une fondation viable avec un commandement unifié suffisamment solide pour qu'on ait l'assurance que le bénéfice du doute lui sera donné par rapport au particularisme des services. Et, de fait, c'est bien ce qu'on observe depuis le milieu des années 1970.

## «Le corps des officiers...»

### Leadership

À qui revient le droit de commander? Et pourquoi tout le monde devrait-il obéir? Il s'agit là d'un problème qui mérite réflexion et qui est trop facilement résolu par la loi, les règlements, les insignes de rang, un commandement donné d'une voix forte et parfois sur un ton insultant. A l'instar des écoles, où tout ce qui est enseigné n'est pas appris, dans les organisations, beaucoup plus d'ordres sont donnés qu'obéis. Les leaders en puissance peuvent s'imaginer que les commandements stridents ou les injures grossières font partie d'une coutume bien établie dans l'armée de terre ou la marine, ou que les sergents instructeurs oppressifs, les commandants hystériques auxquels le cinéma nous a habitués représentent la «meilleure marche à suivre» pour les FC. Les leaders qui astreignent leurs troupes à l'obéissance le jour la perdent la nuit.

Bien que le souvenir que l'on en a s'estompe avec le temps, nous connaissons bien le genre de leadership qui a fait l'efficacité des Canadiens pendant la guerre - et ce qui a échoué. Les Canadiens aujourd'hui ne sont pas plus impressionnés par la brutalité et les insultes que ne l'étaient leurs prédécesseurs victorieux. Nul n'est besoin de fouiller longtemps dans l'histoire pour découvrir que les Canadiens n'ont jamais bien réagi à ce genre de traitement, pas plus d'ailleurs que d'autres combattants efficaces. De tels comportements, trop fréquemment rencontrés dans l'entraînement des forces régulières et de réserve, témoignent non pas de traditions appréciées mais au contraire d'un manque de confiance en soi et d'un amour-propre affaibli.

Les Forces canadiennes devraient revoir en profondeur les méthodes de sélection et de formation de ses leaders et, par-dessus tout, de ceux qui établissent les normes. Il ne s'agit pas là d'une concession à une génération moderne à qui ont donne tous les droits. Elle se fonde au contraire sur les antécédents qui ont fait des Canadiens des combattants efficaces au cours d'un siècle parfois jalonné de bains de sang.

***Recommandation 10 :***

***Les FC pourraient réexaminer les modèles de leadership présentés à tous les niveaux, de l'officier supérieur et du général jusqu'au sous-officier subalterne pour s'assurer que notre expérience considérable dans le commandement des Canadiens en temps de guerre et de paix n'a pas été remplacée par le mauvais exemple que nous avons aujourd'hui.***

**L'«inflation» du corps des officiers**

Le 30 novembre 1996, 13 991 des 63 704 militaires des Forces canadiennes régulières, soit 22% (1 474 des 6 393 femmes en activité, ou 23%) ont le grade d'officier ou cherché à y accéder. Les critiques appellent cela l'«inflation des grades». Ce n'est pas une situation typiquement canadienne, bien que les FC semblent occuper le premier rang. Comme bien d'autres organisations, l'armée canadienne est passée d'un profil pyramidal à une hiérarchie quasi-ovoïde, avec 6 573 capitaines dans les forces régulières et seulement 4 559 simples soldats. On compte un amiral ou un général pour chaque fraction de 723 militaires dans les grades inférieurs. L'inflation des grades s'étend jusqu'au rang des sous-officiers avec un sous-officier au rang supérieur (sergent ou au-dessus) pour 3,33 militaires de rang inférieur. Chaque adjudant-chef a 71 subordonnés sous ses ordres.

Comment l'expliquer? Les FC reflètent une société où, actuellement, une personne sur 5 est titulaire d'un diplôme universitaire, comparativement à une sur 30 en 1945. Une kyrielle de professionnels et des spécialistes techniques, des pilotes aux aumôniers, doivent être officiers. Comment les Forces canadiennes pourraient-elles retenir les services de militaires expérimentés et spécialisés en l'absence de grades, e la solde et du statut attachés à ceux-ci? La transformation de simples soldats, de matelots et d'aviateurs en «caporaux Hellyer», comme on les appelle, a résolu un urgent problème de rétention des effectifs. Si les sections d'infanterie étaient maintenant commandées par des sergents et les pelotons par des capitaines, il n'y aurait que les traditionnalistes pour s'en plaindre. Mise à part l'image puritanienne, est-ce que l'inflation des grades constitue un réel problème?

La réponse est affirmative. D'autres organisations ovoïdes, notamment les grandes compagnies privées, ont éliminé plusieurs niveaux hiérarchiques parce qu'ils étaient onéreux, pour ne pas dire inefficaces. Dans les Forces canadiennes, l'«inflation des grades» est coûteuse. Elle force l'image d'une hiérarchie tentaculaire et égoïste uniquement préoccupée par sa pérennité et sa promotion. Cela est peut-être énormément injuste, mais les perceptions sont puissantes. Et elles sont peut-être justifiées. Un surplus d'officiers et de sous-officiers dévalorise la devise forte qu'est l'autorité. Si on distribue les grades comme on distribue les avantages matériels, comment peut-on les comparer aux dures responsabilités du commandement? Un surplus d'officiers garantit une succession de projets bureaucratiques qui renforcent la carrière de ceux qui les inventent, remplit un nombre infini d'années-personnes, dévaste les forêts avec leur consommation de papier et détourne les unités opérationnelles de leur rôle habituel.

**Compression des grades**

Tous les officiers des Forces canadiennes ne deviendront pas des meneurs d'hommes charismatiques. Certains d'entre eux deviennent officiers en raison de connaissances techniques ou professionnelles exceptionnelles, ou en raison du fait qu'ils assuraient de lourdes responsabilités comme pilotes, manutentionnaires sur navire et techniciens. Pas plus que tous les sous-officiers seront des fanatiques de la discipline. Le grade n'est donc pas un insigne de statut social, mais plutôt une indication de l'attachement au privilège de conduire des compatriotes à l'exercice d'un travail dangereux et difficile. La solde et les privilèges ne doivent pas être nécessairement liés aux pouvoirs des commandements.

D'autres forces armées utilisent une variété de mécanismes pour satisfaire à la nécessité de rémunérer la compétence et l'expertise professionnelle alors que la grande majorité de ceux qui ont un grade, d'officier et de sous-officier, exercent leur autorité et leur leadership.

La réduction de l'«inflation des grades» sera difficile à réaliser. Comme toute menace pour le statut et l'intérêt personnel, la résistance sera acharnée. Il faut être en mesure de proposer des options équitables et soigneusement étudiées pour obtenir le respect et le maintien dans le service de ceux qui se sont vu accorder un grade comme forme de rémunération. Les allocations spéciales et les insignes appropriés sont des solutions militaires bien connues. Une mesure courageuse consisterait à ordonner à tous les grades de reculer d'un échelon sans perte de salaire, restaurant de ce fait l'autorité et la légitimité aux grades de caporal et de lieutenant. Ceux qui seraient touchés par cette mesure transitoire pourraient être identifiés par une distinction appropriée. De nombreuses organisations, y compris certaines appartenant à des alliées armées, ont «déstratifié» leurs hiérarchies. Les Forces canadiennes ont-elles besoin de dix grades d'officiers comprenant deux (2) types de lieutenants et quatre (4) grades d'officiers supérieurs ou de général? Est-il nécessaire d'avoir huit (8) grades de sous-officiers, ceux-ci comprenant deux (2) types de caporaux? Si l'accession au grade de contre-amiral et de général de brigade se faisaient à nouveau par nomination, et non selon l'avancement, la liste des officiers supérieurs et des généraux passerait de 88 à 37.

Les officiers et sous-officiers doivent appartenir à une élite.

***Recommandation 11 :***

***Le nombre d'officiers et de sous-officiers appartenant aux grades supérieurs a trop augmenté pour que l'on puisse associer les grades au leadership et à la responsabilité. Une partie de cette inflation serait réduite par un remaniement de la structure des grades et même par la réduction du nombre de ceux-ci. On en réduirait une partie au moyen d'échelles de salaire et de reconnaissance de statut qui établiraient une distinction entre l'expertise professionnelle, les spécialisations techniques, les grades militaires et les rôles associés au leadership.***

**«Sélection, promotion et leadership compris...»**

[ Précédent | Table des matières | Suivant ]

**Préparation d'une élite**

Si l'on veut réduire le nombre d'officiers des Forces canadiennes et accroître leur pouvoir, comment procéder pour les sélectionner, les instruire et les entraîner? Exception faite de toute compulsion impensable, les jeunes Canadiens répondront aux appels traditionnels d'une carrière dans les Forces armées ou la marine, et pour certaines nouvelles recrues, aux nouvelles technologies spectaculaires, et à l'occasion qui leur est donnée de protéger leurs compatriotes des conséquences sans merci de la guerre et des terreurs dont elle s'accompagne comme les mines marines et terrestres. Nombre de jeunes officiers déjà attirés par les Forces armées sont des hommes et des femmes qui impressionnent. Ils sont la preuve que beaucoup de choses fonctionnent bien dans les Forces canadiennes actuelles et que ceux qui proclament leur effondrement ne les connaissent pas très bien.

Le système de collèges de l'armée a également très bien fonctionné. Le Collège militaire royal est meilleur qu'il ne l'a jamais été, en partie à cause de l'introduction de l'élément féminin. On pourra regretter que le Collège militaire royal de St-Jean ait disparu. Il a joué un rôle extraordinaire dans l'accession aux échelons supérieurs des FC, de deux groupes sérieusement sous-représentés, les Canadiens de l'Atlantique et les Canadiens-français. Le RMC sera-t-il en mesure d'imiter la réussite du CMR au plan de la diversité? Peut-il, à un coût acceptable, continuer d'offrir d'excellents programmes universitaires dans le domaine des lettres, des sciences et du génie dans les deux langues et avec de petites classes? Le RMC parviendra-t-il à élargir son attrait au-delà du bassin relativement petit de jeunes Canadiens dans lequel il puise actuellement? Étant une très petite université, offrant une large gamme de programmes de lettres, de sciences et de génie, le RMC est peut-être devenu trop onéreux pour le rendement qu'on peut en attendre.

Par ailleurs, chaque officier des forces armées devrait avoir obtenu un premier diplôme universitaire. Lorsqu'un Canadien sur cinq obtient un tel diplôme ou son équivalent, ce n'est plus une condition préalable élitiste que l'on impose pour devenir officier dans les Forces canadiennes. Une profession digne de ce nom ne pourrait se contenter de moins. On devrait aider les militaires qui servent dans les rangs et les candidats hautement qualifiés à obtenir un baccalauréat en sciences, en génie, en lettres et dans d'autres domaines appropriés, en les laissant suivre un entraînement professionnel intensif pendant leurs étés. Une formation universitaire mettrait les officiers en puissance en contact avec leurs contemporains civils en même temps qu'avec les idées et expériences conflictuelles auxquelles ils feront face pendant toute la durée de leur carrière.

Le RMC a mérité la place qu'il occupe dans la formation des officiers des Forces armées canadiennes. Ses professeurs et installations peuvent assurer à la majorité des officiers de l'armée régulière et de réserve deux années de cours de préqualification pour l'accession au grade d'officier. Il peut également servir de base à une université d'enseignement de la défense à distance, avec école de guerre canadienne, faisant actuellement cruellement défaut, pour la formation stratégique, politique et technologique des officiers supérieurs et de leurs homologues civils. Le campus historique du RMC devrait demeurer au coeur de la formation professionnelle et technologique des officiers canadiens et un centre du savoir internationalement reconnu pour les études stratégiques, l'histoire militaire, les sciences de la défense et la technologie ainsi que pour les relations internationales. On devrait également en faire une académie du leadership avec un mandat élargi pour étudier la façon de tirer le meilleur parti du potentiel des Canadiens dans de nombreux domaines.

***Recommandation 12:***

***Les futurs officiers des FC devraient posséder un diplôme universitaire ou l'équivalent.***

***Recommandation 13:***

***Le rôle du RMC en tant qu'université publique devrait être revu à la lumière de ses coûts et de son aptitude à attirer des membres en puissance d'un corps d'officiers canadiens pleinement représentatif. Le RMC devrait conserver et développer son rôle en tant qu'université de la Défense canadienne, et son rôle particulier dans le domaine de la recherche et du savoir militaire devrait se voir accorder une importance accrue. Il devrait en particulier entreprendre une étude élargie du leadership.***

**Promotion au mérite**

La politique de promotion suscite de sérieuses critiques au sein des Forces canadiennes. Dans le passé à demi-oublié, l'ancienneté était le principe sur lequel tout reposait: un service sans accidents de parcours et de longue durée conduisait finalement un officier ou un sous-officier à la tête d'un corps, d'une division ou d'une liste régimentaire et le prochain poste à pourvoir lui appartenait. Le processus ne pouvant être accéléré que par une «sale guerre ou un climat malsain». Au-delà de la prévisibilité et d'une équité relative, le système offrait peu de vertus. Rien d'étonnant à ce que l'on préfère la promotion au mérite. L'avancement échoue à ceux qui ont l'énergie, l'initiative et le succès nécessaires pour satisfaire aux critères professionnels et personnels. Les élus sont promus avant que le nombre des années ne les ait émoussés; ceux qui n'en font pas partie reconnaîtront éventuellement leurs limites et chercheront d'autres carrières.

Il reste qu'il faut se demander comment il faudrait s'y prendre pour évaluer le mérite dans une organisation militaire en temps de paix. En temps de guerre, la victoire pourrait être le test nécessaire; en période de paix, une agression victorieuse conduit à la Cour martiale. Les défenseurs de la promotion fondée sur le mérite au 19$^{e}$ siècle étaient en faveur de longs examens écrits. Les détracteurs se sont plaints que cette approche favorisait les candidats dotés d'une bonne mémoire et nantis de connaissances livresques. Si on a pu considérer pendant un temps que les "RERs" (rapports d'évaluation de rendement) étaient trop généreux, seraient-ils maintenant trop sévères - ou feraient-ils montre de trop de partialité en faveur de quelques éléments choisis à l'avance sur le calendrier pour l'avancement? Le mérite favoriserait-il ceux qui exercent leur autorité ou ceux qui l'évitent de crainte, selon une vieille expression de la milice, d'«aller contre le grain». Un officier ambitieux devrait-il se charger d'un «chouchou» d'une unité donnée et risquer, comme B'rer Rabbit, d'y laisser des poils? Ou, au contraire, les officiers prudents apprennent-ils à laisser les problèmes à résoudre à des successeurs prêts à risquer une ombre au tableau de leur feuille de route? Le «mérite» peut être truffé d'incitations perverses.

Il n'existe aucune réponse pleinement satisfaisante aux critiques suscitées par la plupart des systèmes d'avancement au mérite, au-delà de la détermination d'en faire un outil équitable, transparent et qui donne les résultats escomptés dans le cadre prévu. Les nominations importantes au sein des Forces canadiennes devraient se faire selon un processus mis en place par une commission de recherche et de nomination pour définir les postes et les circonstances spéciales et objectifs spécifiques auxquels l'officier nouvellement nommé sera confronté et ouvrir le concours à tous les intéressés satisfaisant à des critères raisonnables de formation et d'expérience. Avec ce genre d'approche, on éliminera dans une large mesure le favoritisme et le parti pris. Les commandants opérant aux échelons supérieurs doivent bien entendu conserver le droit de choisir parmi les candidats qualifiés parce que leur propre performance dépendra de

la sélection éclairée de leurs subordonnés.

Cela n'éliminera ni les déconvenues ni les déboires. A moins que l'on choisisse de sélectionner les officiers par un processus d'élection, inconnu au sein des Forces canadiennes depuis 1860, tout système de sélection ne pourra que décevoir les hommes et les femmes capables et ambitieux. Un système de carrière plus intense mais plus courte (voir ce qui précède) faciliterait les choses. Les décisions fondées sur le mérite n'affectant que quelques années d'une première carrière présenteront moins d'importance pour une personne que celles qui façonnent toute une vie. Actuellement, les officiers qui ont vu leurs espoirs déçus peuvent passer de longues et pénibles années à attendre une pension.

On a découvert avec surprise que les citations à l'ordre du mérite militaire ne sont pas des documents publics, bien que l'ordre inclu la plupart des officiers supérieurs des Forces canadiennes. L'objectif traditionnel de ce genre de décoration, exemple et émulation, n'est pas atteint. Les dispositions actuelles encouragent au contraire une vue cynique selon laquelle l'ordre «accompagne les rations» destinées aux officiers ayant suffisamment d'ancienneté.

***Recommandation 14:***

***Tous les systèmes de promotion fondés sur le mérite, particulièrement ceux qui testent les compétences militaires en temps de paix, auront leurs limitations. Les Forces canadiennes doivent cependant trouver une solution aux préoccupations très répandues en ce qui concerne le favoritisme et le parti pris, et envisager l'utilisation de commissions de nomination et de promotion pour dresser les listes de candidats qualifiés qui pourraient être sélectionnés par des commandants des échelons supérieurs.***

***Recommandation 15:***

***Pour atteindre le plein objectif de l'émulation et de l'exemple, les citations à l'Ordre du mérite devraient être des documents publics.***

## «...La place et le rôle des civils au sein du ministère de la Défense nationale...»

**«Civilisation»**

Comme le sous-ministre, les civils font partie de l'établissement de la Défense canadienne depuis 1968, en partant du magasinier ayant le grade honoraire de lieutenant-colonel, qui présidait au contrôle des tentes pourrissantes, des couvertures mangées par les mites et des médicaments desséchés de chaque district militaire, jusqu'au responsable des armureries. Les frictions entre les membres militaires et civils du ministère datent presque de la même époque. Une partie de la pression vient de la lutte qui se livre pour l'obtention de fonds qui se raréfient et dont le montant est souvent à la baisse. On observe une pression encore plus marquée venant des différentes attentes en matière de perspectives, d'expérience, de rôles et de carrière des éléments civils et militaires. Sur les bases, le ressentiment éprouvé avant la guerre vis-à-vis des employés qui devaient leur nomination à un appui politique a été reporté sur les conventions collectives, les griefs et autres intrusions de la vie civile sur les valeurs militaires.

Cependant, pour les détracteurs du ministère, quand ils parlent de «civilisation», ils se réfèrent

habituellement aux changements que le QGDN avait pu apporter à son organisation au début des années 1970, en fonction de l'évolution des rayons d'action. Ces changements qui éliminèrent les divisions séparant le ministère et le Quartier général des Forces canadiennes, allaient rapprocher physiquement le sous-ministre et le chef d'état-major de la défense, introduire l'expertise civile dans la planification des politiques et transformer, aux yeux de ses ennemis, le Quartier général de la Défense en une vaste bureaucratie civile, insensible aux besoins des services et incapable de réagir en période de crise sans une réorganisation massive. Pire encore, les commandants militiares ont été cooptés dans la bureaucratie par les perspectives de promotion. Une fois pris dans les engrenages du QGDN, ils oublient les priorités des services, mettent une sourdine à leurs critiques et tolèrent les intrusions comme la Loi sur les droits de la personne et la Charte des droits et libertés dans les traditions navales et militaires.

Bien qu'applaudi avec enthousiasme dans les cercles militaires et des anciens combattants, ce portrait fait table rase de certaines vérités. Comme la plupart des quartiers généraux militaires, le QGDN a régulièrement été accusé d'être une bureaucratie envahissante, égoïste, insensible et inefficace. Comme dans la plupart des critiques, il y a des vérités, certaines exagérations et un certain désir de s'entendre pour trouver un bouc émissaire que l'on rendra responsable des désaccords restés sans solution. La marine sait bien qu'un sous-ministre civil, Georges Desbarats, l'a sauvée de l'extinction à deux reprises entre les guerres. Son remarquabe succès en matière de programmes d'équipements au cours des années 1980 peut être considéré comme une récompense de son raffinement politique et d'un réseau à Ottawa ayant une forte composante civile. Plutôt que de commisérer sur leur sort, d'autres services pourraient peut-être commencer à regarder les choses en face. Le transfert des Quartiers généraux des services à Ottawa sera un pas dans la bonne direction. Le fait de soustraire certaines fonctions administratives à Ottawa et de les transférer à d'autres centres pourrait contribuer à réduire les dimensions que l'on a artificellement données au QGDN, sans oublier pour autant que le coût véritable de tels transferts devrait être comparé aux avantages symboliques qu'on en retirerait.

**Faire passer les messages**

Les hauts-fonctionnaires civils du ministère envoient des messages que quelqu'un doit livrer. Un gouvernement prêt à sacrifier Medicare, Radio-Canada et des frais d'inscription universitaires raisonnables ne fera aucun effort pour trouver de l'argent pour la seule raison que le Canada en consacre moins à la défense que les autres nations du G7. Les ministres et les électeurs sont trop préoccupés par le souci de se sortir du goufre financier du G7. Ceux qui demeurent délibérément dans l'ignorance du fonctionnement des rouages du gouvernement, ne savent pas que les civils transmettent le message du MDN au reste de la bureaucratie d'Ottawa de telle sorte qu'ils obtiennent des résultats. Tel est le témoignage des quelques officiers supérieurs qui comprennent bien le fonctionnement du système. Les héritiers du colonel Walter Powell et du général Maurice Pope sont les héros méconnus de politiques certes imparfaites, mais loin d'être considérées comme des échecs.

La présence civile et militaire enlacée au QGDN est en tout point semblable à celle des ministères de la Défense britannique et australien. Là aussi, le chef militaire et les responsables civils partagent «la même boîte». Le fait d'avoir 66 civils investis de rôles exécutifs au QGDN (comparativement à 141 officiers militaires de niveau comparable) a peut-être accrû l'efficacité du MDN au sein de la bureaucratie d'Ottawa et a permis aux contribuables d'en avoir plus pour leur argent.

Les hauts fonctionnaires civils éprouvent peut-être un certain scepticisme vis-à-vis des militaires professionnels - comme c'est le cas vis-à-vis de ceux qui sont engagés dans l'éducation, la protection de l'environnement ou le fonctionnement des services de santé. Ceux qui acceptent le message militaire de bonne foi et le transmettent avec éloquence et enthousiasme risquent de subir le sort d'un Perrin Beatty.

D'autres ont besoin d'être persuadés et, pour parler franchement, les arguments ne sont pas toujours convaincants. À qui la faute? Les dénonciations généralisées d'une présence civile au QGDN oublient fréquemment de prendre en compte l'importance de politiques gouvernementales élargies, qu'elles soient sages ou malavisées. Rares ont été les époques où le MDN jouissait d'une pleine indépendance et maintenant il n'en a plus aucune. Les politiques du Conseil du Trésor en matière de rémunération et d'avantages sociaux, les excès du PS2000, et mêmes les interprétations arbitraires de la Charte sont des réalités auxquelles les Forces canadiennes ne peuvent pas se soustraire.

N'importe quel membre sensé des Forces canadiennes pourrait être tenté d'accuser tous les fléaux de la création, mais il ou elle utilisera si possible les conditions existantes à son avantage pour atteindre les objectifs de sa mission. Les hauts fonctionnaires civils des FC sont leurs meilleurs alliés à Ottawa parce que les officiers ont véritablement perdu toute crédibilité en tant qu'interprètes objectifs des besoins de défense du Canada. Il se trouve peu de ministres de la Défense et certainement aucun membre du Cabinet qui s'attendent à une telle réponse de la part d'un chef d'état-major de la défense. Cela pourra déplaire aux officiers, mais les civils compétents sont, par leurs conseils éclairés, les artisans de la crédibilité politique.

La «civilisation» est également un terme appliqué aux politiques de la rémunération et du personnel conçues pour harmoniser les salaires et indemnités payés aux différents services avec ceux des autres membres de la Fonction publique du Canada. On a accusé ces politiques de favoriser l'inflation des grades au cours des années 1970, lorsque les officiers essayaient d'obtenir que leurs revenu et statut soient alignés sur ceux des responsables de direction civils. D'autres politiques visaient à réduire les différences entre les employés fédéraux et les membres des Forces canadiennes en dépit de conditions de service, de tâches et de responsabilités très différentes et de la nature du contrat que le membre des Forces armées passe avec la société. Reconnaissant l'existence de l'inévitable tentation de chercher des points de comparaison avantageux, certaines mesures concrètes adoptées versaient dans l'iniquité. Il y a donc lieu de se pencher sérieusement sur ce qui a été fait et d'y apporter les corrections nécessaires. En général, les échelons des services militaires et civils devraient être disjoints alors que, par ailleurs, les coûts associés au personnel militaire devraient être maintenus dans les limites de budgets globaux.

***Recommandation 16:***

***En critiquant la «civilisation», on confond parfois le message avec le messager. Les civils apportent des connaissance et des compétences précieuses aux Forces canadiennes et leur rôle est indispensable.***

***Recommandation 17:***

***L'application au personnel militaire de certaines méthodes et politiques en vigueur à la Fonction publique a démoralisé les membres des FC dont le contrat avec l'État est totalement différent. Cette forme de «civilisation» devrait être soigneusement revue et corrigée.***

**«...et, le plus important, la question de responsabilité**

**et d'imputabilité dans l'armée.»**

**L'éthique et Thémis**

Dans Achilles in Vietnam, qui est une étude des victimes du stress du combattant, Jonathan Shay s'inspire de l'Illiade d'Homère pour comprendre comment les soldats modernes pensent. A la source de la rage autodestructive finale d'Achille, il y a la violation grossière par le roi Agamemnon de Thémis (mot grec dont le contenu sémantique comprend toutes les conventions sociales et humaines que renferment la question «qu'est-ce qui est juste et bon»). Sachant que la guerre exige des comportements qui sont manifestement «mals» - tuer et blesser l'ennemi,

détruire la propriété, même mentir et duper, ceux qui y participent doivent s'en tenir à ce qui est «juste et bon» ou, à l'instar d'Achille, risquer de tout perdre.

Thémis est synonyme d'équité en tout, de la promotion à la répartition des tâches dangereuses ou répugnantes. Cela signifie également qu'il faut appuyer ses subordonnés, les éléments de la même unité et, en fin de compte, de la même alliance parce que la cohésion est peut-être la deuxième de toutes les vertus militaires essentielles après le courage. Cela peut expliquer pourquoi la plupart des hommes, et un grand nombre de femmes, s'opposent non seulement au concept de la femme au combat, mais sont également indignés qu'une fois engagées sur la base de l'égalité, les femmes soient exemptées de l'exposition au danger. Cela fait offense à Thémis que de choisir de ne punir que les soldats situés au bas de l'échelle pour la mort de Shidane Arone, ou que le général Jean Boyle n'ait pas cru devoir appuyer ses subordonnés. Sa prestation de serment à la barre des témoins en fournit une parfaite illustration. Les traditionnalistes sont persuadés que les officiers d'un service sont incapables de comprendre ce qui est «juste et bon» dans d'autres services. Thémis ne recèle pas les mêmes valeurs pour les hommes servant à bord d'un navire, dans une escadre aérienne ou une compagnie d'infanterie.

**Prophylaxies bureaucratiques**

Les réformateurs sont peut-être en mesure de distinguer une conduite ethnique appropriée de celle qu'enseigne une Thémis militaire. Les traditionnalistes sont persuadés que l'éthique du soldat n'est pas appris à l'école du dimanche bien qu'il puisse être inculqué sur le terrain de jeu adjacent. La contradiction est difficile à évacuer; toute tentative dans ce sens risque de verser dans l'hypocrisie. Les codes de conduite imprimés des Forces canadiennes représentent des mesures prophilactiques bureaucratiques contre les censeurs externes. Comme tout énoncé de mission «excessif», ils sont plus utiles aux carriéristes astucieux qu'aux hommes et aux femmes confrontés à des choix difficiles. Si l'enseignement de la morale mettait les gens à l'abri de l'immoralité, aurions-nous à faire face à des épidémies d'abus sexuels de la part de membres d'ordres religieux dans les orphelinats, les internats et dans les maisons de redressement pour les jeunes? Si l'on ne peut se souvenir des mots, c'est qu'ils sont inutiles. Comparons la dernière déclaration des Forces canadiennes au simple test offert par un ancien général: «Pourriez-vous expliquer ce que vous avez fait à votre mère -- ou à la mère de votre mère?»

En partant de Thémis, on comprend plus facilement ce que sont les frontières et le coeur de l'éthiqye militaire. Une éthique peut-elle évoluer? Si on répond par la négative, on assassinerait systématiquement les prisonniers ou on en ferait des esclaves, on achèverait les blessés et, comme Achille, on déserterait quand notre amour-propre serait blessé. Le Canada tient absolument à ce que les Forces canadiennes fonctionnent dans les deux langues officielles, que l'on ne tienne pas compte des différences raciales - imitant en cela la marine de Nelson et l'armée de Napoléon, et que l'on ne fasse pas cas des différences de sexe ni des préférences sexuelles. Le dernier élément est une innovation, mais pas uniquement pour le Canada. Même avec les éléments très limités qu'on a recueillis jusqu'à maintenant, on peut penser que cela peut fonctionner - et que les Forces canadiennes pourraient ainsi doubler leurs effectifs de gens qualifiés et talentueux. C'est parmi la jeunesse que les changements se produisent le plus vite et cela

constitue un autre puissant argument en faveur d'une FC plus jeune.

**La force de l'exemple**

Aucun précepte officiel et aucune idée astucieuse ne peut remplacer un bon exemple. Le rôle spécial joué par l'officier, quelles que soient les limitations au plan de l'expérience et des connaissances, est de montrer un sens plus aigü de ce qui est «juste et bon» que ses subordonnés. Cette attente découle de la tradition selon laquelle les officiers n'utilisent pas un langage grossier jusqu'à celle d'un sacrifice disproportionné au combat. Les attentes au plan du comportement des officiers sont au coeur de la formation donnée par l'Académie militaire, qu'il s'agisse de Sandhurst, de Saint-Cyr, des académies militaires navales ou aériennes américaines ou du Collège militaire royal du Canada. Cette expérience est plus importante que l'instruction légaliste qui enseigne à un membre le devoir de refuser un ordre illégal ou le labyrinthe moral des lignes de dénonciation.

En 1997, le combat n'est pas encore devenu une chose dépassée. Ce qui l'est, c'est l'environnement auquel les membres des Forces canadiennes se préparent pour leur entraînement et qu'ils ont souvent connu depuis 1989. Ceux qui négligent les traquenards, qui ne voient pas un écho s'afficher sur un écran radar ou qui se trouvent au bon endroit au mauvais moment paient de leur vie, ou avec de terribles blessures qui les affectent non pas eux seuls, mais également leur équipage ou leur section. Toutes les situations de guerre, sur terre, dans les airs et sur mer, exigent un degré extraordinaire de responsabilité collective, verticale et horizontale.

**Qui est responsable?**

Les organisations militaires ne peuvent fonctionner sans une définition claire des responsabilités et de l'imputabilité. La distinction est nette: la responsabilité est le refus de ne pas vouloir assumer et où, idéalement après un nouvel échec, les têtes commencent à rouler; l'imputabilité consiste à savoir où le refus d'assumer cette responsabilité s'est arrêté et pourquoi, et de rendre compte des faits - et aussi, bien entendu, des mesures correctives prises. La responsabilité justifie la discipline militaire; la ligne de démarcation bien définie de la hiérarchie militaire contraste fortement avec l'imprécision rassurante d'un engagement partagé dans la prise de décisions habituellement associée à des comités. La responsabilité est au coeur de toute formation militaire, de l'entraînement physique de la recrue aux exercices auxquels doit se livrer le personnel.

Pour être prise au sérieux, la responsabilité doit toutefois être limitée à la réalité. Tenir un officier responsable pour ce qu'il ou elle ne pouvait savoir ou aurait dû savoir reproduit la fiction politique de la responsabilité ministérielle au nom de laquelle un politicien est tenu responsable de chaque acte ou omission de tout un ministère. Ce que les ministres et les officiers supérieurs doivent, les uns comme les autres démontrer, c'est l'imputabilité - c'est-à-dire la connaissance à laquelle s'ajoute la responsabilité de devoir corriger un échec.

L'imputabilité définit la responsabilité finale des commandants pour tout ce qui se passe sous leur commandement. Dans l'Illiade, ce ne sont pas les jeunes guerriers mais le roi Agamemnon qui a compromis tout ce qui allait bien. Les jeunes suivaient l'exemple de leur chef et de ceux qui savaient le mieux ce qu'il y avait à faire mais qui étaient trop cupides et trop compromis pour se souvenir que c'était eux, et non pas les dieux, qui maintenaient la cohésion de l'armée. Si les Forces canadiennes sont en crise en 1997, on ne peut en attribuer la faute aux politiciens et aux «pacifistes», aux journalistes et à ceux qui tirent la sonnette d'alarme. Ceux qui livrèrent de vilains secrets à la presse n'en ont tiré aucun bénéfice, mais risquaient d'être exposés et expulsés d'une organisation que la plupart d'entre eux voulaient sauver.

Le fait de se voir obligés de dénoncer leurs supérieurs pour reconquérir la fierté qu'ils avaient placée dans une force militaire efficace et disciplinée en disait long sur leur insatisfaction. Ces supérieurs, militaires et civils, placés en position d'imputabilité étaient également responsables.

«La faute, cher Brutus, ne se trouve pas dans les étoiles, mais en nous-mêmes.» En vérité, Cassius, elle ne se trouve pas dans les étoiles - ou dans les feuilles d'érable et les galons dorés. Les conditions qui conduisent au carriérisme égoïste, au favoritisme de chapelle, à l'inflation des grades et aux attitudes dépassées vis-à-vis des réservistes, des femmes et des minorités, s'estompent rapidement quand les leaders donnent une signification aux mots inscrits sur leurs brevets d'officier. La responsabilité et l'imputabilité feront à nouveau partie de la structure d'une organisation qui se considère et qui considère sa mission comme un tout: la défense du Canada et de son peuple.

***Recommandation 18:***

***De recourir à des déclarations officielles sur l'éthique et de rendre obligatoires des instructions formelles sur le sujet sera moins efficace que l'affirmation de lignes directrices simples et mémorables renforcées par la force de l'exemple, en commençant par les grades les plus élevés.***

**Recommandation 19:**

**La responsabilité et l'imputabilité sont des facteurs importants et distincts dans le commandement. Les officiers supérieurs ont la responsabilité de s'assurer que les deux processus fonctionnent bien parmi les subordonnés. La responsabilité est renforcée lorsqu'on insiste plus sur la nécessité de tirer des leçons de ses erreurs que de sauvegarder une façade de «note parfaite».**

***Résumé des recommandations***

Recommandation 1:

Les rôles, structures et moyens donnés aux Forces canadiennes devraient être fonction des défis militaires internationaux auxquels elles font face et non pas procéder de l'hypothèse qu'elles ne rempliraient que des rôles de police ou de gendarmerie nationale.

Recommandation 2:

Pour couvrir les besoins associés au matériel de défense, il faut que le Canada soit en mesure de se doter d'une vision stratégique à long terme, d'acquérir un sens plus réaliste des technologies de défense adéquates et de faire preuve de plus d'imagination dans l'acquisition des principaux systèmes d'armes et équipements.

Recommandation 3:

Le Canada doit saisir l'occasion unique qui s'offre à lui d'élaborer des stratégies de défense à la portée de sa propre industrie. Cela nécessitera des équipes autorisées à réfléchir à des problèmes qui dépassent les préoccupations immédiates.

Recommandation 4:

Les Forces canadiennes devraient envisager un nouveau plan de carrière où la grande majorité de ses membres serait envoyée à une seconde carrière entre 30 et 40 ans où quelques éléments exceptionnels sont invités à progresser vers des postes de commande après avoir élargi leur expérience administrative et intellectuelle et en matière de leadership.

Recommandation 5:

Au sein des FC, l'aliénation existant entre l'armée régulière et la milice ne peut être éliminée que par le développement d'un intérêt commun et procédant d'une intégration plus poussée de l'entraînement, des opérations et de l'administration, ainsi que par la rotation des unités existantes dans l'ordre de combat habituel.

Recommandation 6:

Aussi longtemps que le ministère sera placé sous une autorité bicéphale selon la loi, il y aura une certaine dyarchie, mais les tensions peuvent être dissipées par une définition claire des responsabilités et une acceptation mutuelle des intérêts du ministère.

Recommandation 7:

Le commandant des Forces canadiennes a beoin d'un état-major unifié à la fois pour s'acquitter de sa fonction consultative et pour acquérir la vue d'ensemble stratégique qui a jusqu'à maintenant fait défaut au Canada. Un commandement opérationnel des Forces canadiennes devrait s'exercer par le canal de deux commandements régionaux unifiés. Toutes les autres structures de commande, à l'exception de celles qui sont nécessaires à des formations de services spécifiques et pour les bases devraient être dissoutes pour doter ces commandements des ressources indispensables.

Recommandation 8:

Chaque service devrait avoir à Ottawa un commandant et un état-major responsables de la formation opérationnelle et de l'efficacité des militaires et unités du service, ceci comprenant les politiques régissant la sélection, la promotion et le service des officiers et autres grades du service.

Recommandation 9:

Les FC devraient examiner l'actualité de l'information qu'elles dispensent à leurs membres sur leur organisation et leurs systèmes administratifs. Les systèmes actuels sont-ils plus complexes qu'efficaces?

Recommandation 10:

Les FC pourraient réexaminer les modèles de leadership présentés à tous les niveaux, de l'officier supérieur et du général jusqu'au sous-officier subalterne pour s'assurer que notre expérience considérable dans le commandement des Canadiens en temps de guerre et de paix n'a pas été remplacée par le mauvais exemple que nous avons aujourd'hui.

Recommandation 11:

Le nombre d'officiers et de sous-officiers appartenant aux grades supérieurs a trop augmenté pour que l'on puisse associer les grades au leadership et à la responsabilité. Une partie de cette inflation serait réduite par un remaniement de la structure des grades et même par la réduction du nombre de ceux-ci. On en réduirait une partie au moyen d'échelles de salaire et de reconnaissance de statut qui établiraient une distinction entre l'expertise professionnelle et les spécialisations techniques, les grades militaires et les rôles associés au leadership.

Recommandation 12:

Les futurs officiers des FC devraient posséder un diplôme universitaire ou l'équivalent.

Recommandation 13:

Le rôle du RMC en tant qu'université publique devrait être revu à la lumière de ses coûts et de son aptitude à attirer des membres en puissance d'un corps d'officiers canadiens pleinement représentatif. Le RMC devrait conserver et développer son rôle en tant qu'université de la Défense canadienne, et son rôle spécial dans le domaine de la recherche et du savoir militaire devrait se voir accorder une importance accrue. Il devrait en particulier entreprendre une étude élargie du leadership.

Recommandation 14:

Tous les systèmes de promotion fondés sur le mérite, particulièrement ceux qui testent les compétences militaires en temps de paix, auront leurs limitations. Les Forces canadiennes doivent cependant trouver une solution aux préoccupations très répandues en ce qui concerne le favoritisme et le parti pris, et envisager l'utilisation de commissions de nomination et de promotion pour dresser les listes de candidats qualifiés qui pourraient être sélectionnés par des commandants des échelons supérieurs.

Recommandation 15:

Pour atteindre le plein objectif de l'émulation et de l'exemple, les citations à l'Ordre du mérite devraient être des documents publics.

Recommandation 16:

En critiquant la «civilisation», on confond parfois le message avec le messager. Les civils apportent des connaissances et des compétences précieuses aux Forces canadiennes et leur rôle est indispensable.

Recommandation 17:

L'application au personnel militaire de certaines méthodes et politiques en vigueur à la Fonction publique a démoralisé les membres des FC dont le contrat avec l'État est totalement différent. Cette forme de «civilisation» devrait être soigneusement revue et corrigée.

Recommandation 18:

De recourir à des déclarations officielles sur l'éthique et de rendre obligatoires des instructions formelles sur le sujet sera moins efficace que l'affirmation de lignes directrices simples et mémorables renforcées

par la force de l'exemple, en commençant par les grades les plus élevés.

Recommandation 19:

La responsabilité et l'imputabilité sont des facteurs importants et distincts dans le commandement. Les officiers supérieurs ont la responsabilité de s'assurer que les deux processus fonctionnent bien parmi les subordonnés. La responsabilité est renforcée lorsqu'on insiste plus sur la nécessité de tirer des leçons de ses erreurs que de sauvegarder une façade de «note parfaite».

[ Précédent | Table des matières ]